

POLÍTICAS REGIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA DESDE O TRATADO DE ROMA E LIÇÕES PARA O BRASIL

Regional policy in the European Union since the Treaty of Rome and lessons for Brazil

Olímpio José de Arroxelas Galvão

Ph.D. pela Universidade de Londres, Prof. da UFPE e da Faculdade Boa Viagem. Rua Emile Favre, 422. Imbiribeira, CEP: 51.200-060, Recife-PE, Brasil. E-mail: olimpio.galvao@gmail.com

Resumo: o trabalho descreve a evolução das políticas de desenvolvimento regional na Comunidade Europeia, desde as suas origens, com o Tratado de Roma de 1957, até a última programação financeira, compreendendo o período 2007-2013. Para este efeito o estudo faz uso de grande número de pesquisas de especialistas sobre o tema abordado utilizando, principalmente, relatórios e pesquisas encomendados pela Comissão Europeia em distintos momentos de tempo, e os estudos, pesquisas e relatórios da própria Comissão e de outras entidades da Comunidade. O estudo também se beneficiou da visita, pelo autor, a vários escritórios da União Europeia, especialmente na França, em Portugal, na Itália e em Bruxelas. O exame dessas políticas e da sua evolução no tempo mostra que o espaço europeu constitui um rico laboratório de aprendizagem sobre políticas regionais no mundo contemporâneo e a mais importante fonte de ensinamentos para países que, como o Brasil, apresentam elevadas disparidades espaciais de níveis de riqueza e de bem-estar. O trabalho conclui que são extremamente relevantes as lições que podem ser extraídas da experiência europeia por um país como o Brasil que, por sua dimensão continental, apresenta um quadro de diversidade espacial em muitos casos semelhante ao das nações da atual União Europeia.

Palavras-chave: políticas regionais; União Europeia; integração europeia.

Abstract: the work analyses the evolution of the regional development policies in the European Community, since its origins with the Treaty of Rome, in 1957, to the last financial programming, encompassing the 2007-2013 period. To this effect this study makes use of a vast number of researches by specialists on the subject, but utilizing, in most cases, reports especially requested from the European Commission in different moments of time, as well as research and official reports undertaken by the Commission itself and by other European Community entities. This study also benefited from the author's visit to many offices of the European Community, especially in France, Portugal, Italy and Brussels. The examination of these policies and their evolution in time shows that the European space constitutes a rich learning laboratory on regional policies in the contemporary world and the most important source of knowledge for countries which, like Brazil, present very high degree of spatial disparities in standards of life and per capita incomes. The work concludes that the lessons which can be extracted from a country like Brazil are of extreme relevance, taking into account both its continental dimension and the enormous diversity of its territory, which in many cases are not much different from the present nations in the European Union.

Keywords: regional policies; European Union; european integration.

Recebido em 16 de fevereiro de 2012 e aprovado em 14 de março de 2014

1 Introdução

O espaço europeu constitui o mais rico e complexo laboratório de aprendizagem sobre políticas regionais no mundo contemporâneo e, sem dúvida, a mais importante fonte de ensinamentos para países que apresentam elevadas disparidades espaciais de desenvolvimento.

A riqueza da experiência europeia com políticas territoriais se deve a um vasto conjunto de fatores e circunstâncias. A diversidade dos países da Europa e, mais ainda, a das suas regiões, manifestada em variadas dimensões – geográficas, sociais, políticas, culturais, institucionais – já seria suficiente para

explicar a extraordinária variedade de instrumentos de políticas e de iniciativas de intervenções. Foram concebidas para o enfrentamento da questão das desigualdades entre os países europeus e as regiões dentro de cada país.

Mas o cenário em que evoluíram as políticas regionais na Europa apresenta enorme complexidade, que transcende o simples fato da diversidade do continente. Ao longo dos mais de 50 anos da história da criação das Comunidades Europeias – desde a constituição da Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço (CECA), até a atual União Europeia (UE) – a filosofia, a natureza e os objetivos das políticas regionais mudaram frequentemente, em função das

profundas transformações que ocorreram dentro e fora do espaço europeu.

É importante ressaltar, de início, que políticas regionais devem ser vistas como parte do processo de integração do continente. Assim, na medida em que evoluía a integração – de uma simples área de livre comércio para a união monetária, e de um conjunto inicial de seis países para o atual número de 28 estados-membros – também evoluíam a natureza e o objetivo das políticas regionais. Se o aprofundamento da integração criava novos problemas e novos desafios, por implicar a necessidade de continuados processos de reestruturação produtiva na economia de cada país, a expansão da área integrada, com a incorporação de novas nações, aumentava a diversidade do espaço europeu, implicando também contínuas reformulações na forma de intervenção espacial.

Fatores de ordem externa influíram de forma decisiva para o aprofundamento da integração. A globalização dos mercados, em todas as suas dimensões; a necessidade de fortalecer as economias europeias para a concorrência nos cenários mundiais, inicialmente com os Estados Unidos, depois com o Japão, em seguida com os países emergentes do Terceiro Mundo e mais recentemente com a China; a crescente abertura ao exterior, imposta pelos compromissos assumidos nas diversas rodadas multilaterais de negociações comerciais, sob os auspícios do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e da OMC (Organização Mundial do Comércio); os duros ajustamentos que as economias europeias tiveram de realizar, em face dos dois grandes choques do petróleo nos anos 70; e as rápidas mudanças no progresso tecnológico que ocorreram principalmente a partir da década de 1980 – trouxeram enormes conseqüências sobre a divisão do trabalho em escala mundial, acarretando profundas exigências de transformação das estruturas produtivas no espaço europeu, e também drásticas reformas no campo político, social e organizacional da sociedade europeia.

No fronte interno, a formação do mercado único – com a abolição dos entraves remanescentes ao livre funcionamento dos mercados de trabalho, de bens, de serviços e de capitais – e a transformação da Comunidade em União Monetária, além dos sucessivos alargamentos do espaço integrado europeu, implicaram expressivas mudanças no rumo das políticas comunitárias e, por via de consequência, no das políticas de âmbito territorial, das quais essas faziam parte.

Todos esses fatores e circunstâncias tornaram a produção de políticas públicas pelas instituições europeias e seus estados-membros um empreendimento extremamente complexo. Nas comunidades europeias a nação-estado foi sendo crescentemente penetrada por influências supranacionais e subnacionais, fazendo com que a condução das políticas nacionais, regionais e locais e o próprio bem-estar de cada cidadão fossem cada vez mais afetados por decisões tomadas por instituições de atuação continental. Ao mesmo tempo, a transferência de poderes dos governos nacionais para

os níveis hierarquicamente inferiores da administração pública – as regiões, as províncias e até as municipalidades – constituíam também fonte permanente de tensão e de alterações nos processos decisórios da Comunidade Europeia.

As mudanças nas estruturas organizacionais e administrativas europeias não ocorreram, é importante ressaltar, sem provocar profundos desencontros e conflitos de interesses entre os governos nacionais entre si e entre estes e as instituições supranacionais. A consolidação da integração europeia exigiu, como seria de esperar, o desenvolvimento de sofisticados mecanismos de coordenação intergovernamental, amplas negociações, compromissos e compensações financeiras a alguns estados nacionais, além do envolvimento de um número expressivo de atores na concepção, no gerenciamento, no acompanhamento e na avaliação dos programas e políticas comunitárias.

Apesar de todos os obstáculos enfrentados, é consensual entre os observadores da integração europeia que as políticas comunitárias e, muito especialmente, as políticas territoriais, exibiram notável capacidade para inovar e evoluir. Nos dias atuais, as políticas comunitárias compreendem complexo sistema de governança em vários níveis de poder, que se expressam através de diversos canais, mediante forte interação com os órgãos da Comunidade, os estados nacionais e as suas regiões e governos locais, envolvendo, ainda, a participação de um vasto conjunto de representantes da sociedade civil.

Este trabalho objetiva descrever a evolução de cerca de 50 anos de políticas regionais na hoje União Europeia. Para este efeito, o autor faz uso de diversas pesquisas de especialistas sobre o tema abordado utilizando, principalmente, relatórios e estudos encomendados pela Comissão Europeia em distintos momentos de tempo e os estudos, pesquisas e relatórios da própria Comissão e de outras entidades da Comunidade. Muitos desses documentos foram obtidos diretamente pelo autor, através de visitas a escritórios de alguns países da União Europeia. Outros, através dos sites das Comunidades Europeias, como citado nas referências bibliográficas. A base de dados utilizada foi, sempre que possível, a disponibilizada pelo EUROSTAT, o órgão oficial de estatísticas da União Europeia.

Além desta introdução, este trabalho é desdobrado em outras quatro seções. A seção a seguir descreve a evolução das políticas regionais da Comunidade Europeia, até a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional – FEDER, em 1975, que inaugura, oficialmente, uma política efetivamente explícita e comunitária de intervenção espacial. A terceira seção descreve a evolução das políticas regionais após o FEDER, até o final da década de 1980. A seção 4 trata das grandes mudanças que ocorreram na natureza e na profundidade das políticas territoriais europeias, nas décadas seguintes e até o início da última programação financeira, elaborada pela Comissão Europeia, que se encerrou no ano de 2013.

Uma seção final oferece breves conclusões, destacando algumas lições que podem ser extraídas para o Brasil.

2 Políticas regionais como Políticas Comunitárias: do Tratado de Roma ao FEDER

O Tratado de Roma, assinado em março de 1957 e criando a Comunidade Econômica Europeia – CEE, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, estabelecia, no seu Art. 3º, que as atividades da Comunidade deveriam incluir uma política comum (ou seja, comunitária) na esfera do comércio, da agricultura e dos transportes. Havia clara preocupação dos fundadores da Comunidade com a questão social e regional, mas não se mencionava que essas duas esferas de atividade constituíssem objeto explícito de uma ação de natureza “comunitária” (EUROPEAN COMMISSION, TREATY OF ROME, 1957).

A criação de um mercado comum era o objetivo principal dos países fundadores, logo após a curta transição que se esperava para a formação de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira. E essa transição exigiria, obviamente, mecanismos de coordenação e de harmonização de políticas nacionais, que só a iniciativa empreendida em nível comunitário seria capaz de realizar. O setor agrícola foi julgado também merecedor de tratamento especial, por ser considerado estratégico e ainda social e economicamente muito importante na época. Ademais, a própria instabilidade que é característica da atividade agrícola e o fato de o setor ainda reunir os maiores bolsões de pobreza no continente, levaram os europeus a acreditar que a solução dos problemas da agricultura demandaria nível de cooperação que transcendia a simples atuação dos governos nacionais. O desenvolvimento de rede europeia de transportes, por sua vez, era visto como condição absolutamente necessária para viabilizar o mercado comum. Uma eficiente infraestrutura de transportes era considerada instrumento poderoso para permitir a livre circulação dos produtos dos países-membros, permitindo a geração de economias de escala e efetivos ganhos de eficiência produtiva. E também nesta esfera, acreditavam os europeus, somente a ação conjunta seria capaz de realizar o projeto de um mercado forte e competitivo em relação aos concorrentes de outros continentes.

Não parece estranho, assim, que essas três esferas fossem explicitamente objeto de ações comuns, realizadas em concerto entre os países fundadores da CEE.

As questões de natureza social e espacial não eram julgadas, no Tratado de Fundação da CEE, no ranking das prioridades máximas e tal acontecia por pelo menos dois motivos claros: os seis países fundadores se apresentavam como um grupo bastante homogêneo do ponto de vista social e econômico (com a óbvia exceção da Itália meridional); e pela crença dos europeus, na época, de que o aprofundamento da

integração, a operação dos mercados e as políticas dos estados-membros eliminariam, com o tempo, as diferenças sociais e espaciais ainda existentes entre as suas regiões.

Mas é importante assinalar que o Tratado original de Roma já continha disposições que contemplavam o “desenvolvimento harmonioso” das economias dos países-membros e a “redução do atraso das regiões menos favorecidas”. No curto Preâmbulo do Tratado, era mencionado que os estados-membros estavam lançando “as fundações para uma permanente união entre os povos da Europa”; afirmava-se como “essencial objetivo dos seus esforços a constante melhoria dos padrões de vida e das condições de trabalho das suas populações”; e se estabelecia que os países fundadores estavam “ansiosos por fortalecer a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso, reduzindo o atraso das regiões menos favorecidas e as diferenças existentes entre as várias regiões” (EUROPEAN COMMISSION, TREATY OF ROME, 1957).

Fica claro, da leitura do Tratado original de Roma que, desde as origens da fundação da CEE, as autoridades europeias concebiam o processo de integração como iniciativa que envolvia três dimensões: a econômica, a social e a territorial. A alta prioridade conferida à esfera econômica refletia as circunstâncias do momento histórico em que vivia o continente, ainda em fase de reconstrução de suas economias devastadas pela Segunda Grande Guerra. Não é de estranhar, assim, que a instituição criada tivesse recebido o nome de Comunidade Econômica e que os instrumentos concebidos para implementar essa comunidade refletissem os objetivos mais imediatos dos países europeus, ou seja, o crescimento da base material das suas economias. Na medida em que a integração evoluía, as outras dimensões ganhavam destaque, o que se refletiu nas próprias mudanças dos nomes da instituição: inicialmente pela eliminação do “econômico”, quando a Comunidade transformou-se simplesmente em Comunidade Europeia (CE) e, posteriormente, através de outra mudança, que transformou a CE na atual União Europeia (UE)¹.

¹ É importante assinalar que o marco inicial da integração europeia ocorreu com a criação da Comunidade para o Carvão e o Aço – a CECA, que entrou em funcionamento em 1952, após a assinatura do Tratado de Paris, em 1951. Além do mais, o Tratado de Roma criou não somente a CEE, mas a terceira Comunidade, a Comunidade Europeia para a Energia Atômica – EURATOM. Assim, a partir de 1958, passaram a existir em plena operação, três comunidades europeias, cada uma com estrutura administrativa própria. Em 1965, porém, com a assinatura do Tratado de Fusão, as três comunidades, embora continuassem existindo, passaram a ter comando unificado, todas operando com única estrutura organizacional. Ressalte-se, ainda, que a expressão “Tratado Original de Roma”, refere-se à versão assinada de 1957, e o termo “original” se aplica porque este Tratado sofreu várias emendas, ao longo do tempo, criando novas instituições e incorporando novos objetivos. Após o Tratado de Roma, vários outros tratados foram assinados, como o de Maastricht, o de Nice, o de Amsterdam, dentre outros, sem que os existentes fossem substituídos. No presente momento está sendo discutida para aprovação por cada estado-membro, uma Constituição Europeia, que tem como objetivo a substituição de todos os tratados existentes.

Os analistas que estudaram a evolução da CEE, em vários momentos, e até a sua transformação na atual UE, assinalam que o Tratado Original de Roma, a despeito das suas preocupações com o “desenvolvimento harmonioso”, “as melhorias nas condições de vida” e a “redução do atraso das regiões menos favorecidas”, não previa a criação de instrumentos de política adequados para o atendimento efetivo dessas preocupações, pelo menos na escala em que se apresentavam os problemas nas suas esferas social e espacial.

A atuação da CEE nessas áreas, porém, não era totalmente inexistente. O Tratado de Roma criou dois instrumentos de política já no ano de 1958 – um claramente voltado para a esfera social, outro que não tinha caráter especificamente espacial, mas que, na prática, operava com viés claramente territorial.

Um desses instrumentos foi o Fundo Social Europeu – FSE, a ser administrado pela Comissão Europeia, cujos objetivos estabelecidos no Tratado eram o de facilitar o emprego; aumentar a mobilidade geográfica e ocupacional da mão de obra dentro da Comunidade; e facilitar sua adaptação às mudanças industriais e nos sistemas produtivos, principalmente através do treinamento e retreinamento vocacional (EUROPEAN COMMISSION, TREATY OF ROME, 1957, Art. 3º e artigos 123 a 128). O FSE, ainda existente nos dias atuais, constitui um instrumento de grande importância dentro das políticas de coesão econômica e social da União Europeia, e suas regras de funcionamento sofreram várias alterações, para se ajustar às novas exigências do mercado de trabalho, ao longo dos mais de 50 anos de sua criação (SWANN, 1990; EUROPEAN UNION, Inforegio Panorama, 2008). Esse fundo, no passado, assim como no presente, contempla fortemente a dimensão social da atuação comunitária desde os primeiros anos da fundação da CEE e, embora não tivesse, como ainda não tem hoje, um foco especificamente espacial, conferia alta prioridade às regiões menos desenvolvidas, exercendo impacto territorial de expressiva magnitude.

O outro instrumento de política criado no Tratado original de Roma foi, na verdade, o único que tinha orientação de natureza territorial: o Banco Europeu de Investimentos – BEI. Embora este banco não tivesse sido criado para atuar exclusivamente com finalidades de desenvolvimento regional, as disposições do Tratado de Roma (EUROPEAN COMMISSION, TREATY OF ROME, artigos 129 e 130) estabeleciam que a assistência às regiões deprimidas e menos desenvolvidas deveria constituir o seu objetivo prioritário. Criado por insistência do governo italiano, o BEI, ao financiar projetos de infraestrutura, prover recursos de longo prazo para o financiamento de atividades produtivas (tanto empresas públicas quanto privadas) e oferecer garantias para empréstimos, foi considerado, desde as suas origens, como instrumento importante de apoio às áreas menos desenvolvidas da CEE. Por operar com classificação de risco “AAA”, (SWANN, op. cit. p. 264), o banco não

tinha dificuldades de obter recursos no mercado, e como instituição financeira sem fins lucrativos, os seus empréstimos eram realizados a juros subsidiados. Viesti e Prota (2005), dois autores italianos, assinalam que nas primeiras décadas de sua existência, o BEI exerceu papel de relevo na esfera regional, e que as regiões do Mezzogiorno (as menos desenvolvidas dentro dos seis países fundadores) teriam sido as mais favorecidas pelos financiamentos do banco². O Banco Europeu de Investimentos ainda hoje opera, com recursos muito mais amplos, e constitui um dos instrumentos financeiros mais importantes de suporte às políticas regionais na atual União Europeia.

No ano de 1962 passou a operar outro fundo, também com algumas características regionais. O Tratado de Roma estabelecia, como uma de suas principais prioridades, a assistência à agricultura e em poucos anos, após a constituição da CEE, começou a ser implementada a Política Agrícola Comum – PAC, a ser financiada através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA. Este Fundo, a partir de 1964, passou a ser dividido em duas seções, ambas direcionadas para o setor agrícola dos seis países fundadores, uma delas sem qualquer referência espacial, mas a outra com clara especificação territorial. Essas duas seções eram denominadas FEOGA Garantia (FEOGA-G) e FEOGA Orientação (FEOGA-O).

Como já mencionado, o FEOGA Garantia não tinha nenhuma preocupação com desenvolvimento regional, mas será aqui brevemente considerado, porque este Fundo, embora de natureza setorial, exerceu, principalmente nas primeiras décadas de sua operação, profundos impactos territoriais. Ainda hoje existente e constituindo, tanto quando da sua criação, quanto nos dias contemporâneos, o principal item de dispêndio do orçamento da União Europeia, o FEOGA se propunha, na sua seção Garantia, a estabilizar os preços agrícolas dos estados-membros, garantir renda mínima para os seus agricultores, subsidiar a aquisição de insumos e bens de capital, subsidiar a exportação de bens agrícolas e de seus derivados e, principalmente, financiar a compra e a estocagem de excedentes. Por sua vez, o FEOGA, na sua seção Orientação, operava com dimensão social e também espacial, já que se propunha especificamente a financiar programas de reestruturação produtiva da atividade agrícola, privilegiando as regiões menos favorecidas da Comunidade.

Mas o FEOGA Orientação sempre representou uma proporção minúscula dos recursos destinados à Política Agrícola Comum. Ainda no ano de 1985, quando já estava em operação o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – o FEDER, criado em 1975 e a ser examinado mais adiante, o FEOGA

² JUDT (2006) e GOMES (1997) também destacam a importância que o BEI teria exercido como instrumento de política territorial, nos anos iniciais da CEE, e quando ainda não haviam sido criados instrumentos específicos com finalidades regionais na Comunidade.

Garantia respondia por pouco mais de 70% de todos os recursos do orçamento da CEE, enquanto o FEOGA Orientação alcançava tão somente 2,2% de tais recursos³. Avaliações realizadas para as primeiras duas décadas de operação do FEOGA mostram que este Fundo provocava grandes impactos negativos sobre a distribuição da renda entre os países membros, seja sob o aspecto social, seja com relação às disparidades regionais. A PAC beneficiava os agricultores maiores e mais ricos (os que tinham mais terra e que eram mais eficientes), e os subsídios se concentravam nos produtos principalmente produzidos nas regiões do norte da Europa da CEE (pecuária e cereais) em detrimento da produção das áreas mais ao Sul, especializadas em frutas, vegetais, óleos comestíveis e vinho (SWANN, op. cit. p. 216-217)⁴.

No restante dos anos 60 e até meado da década de 70 não foi criado nenhum outro instrumento de política regional pela Comunidade Europeia. As regiões mais pobres dos estados-membros fundadores continuaram contando apenas com os empréstimos do Banco Europeu de Investimentos (que concedia financiamentos de longo prazo, com carência e a baixos juros, mas que tinham de ser pagos) e com os parques recursos do Fundo de Garantia Agrícola, na sua seção Orientação.

Como já mencionado acima, os seis países fundadores da CEE – França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo – tinham economias ricas e fortemente industrializadas, sendo pouco expressivas as diferenças em seus níveis de desenvolvimento. Mas quando observadas as diferenças entre alguns subespaços nacionais, eram marcantes as disparidades regionais, especialmente no que diz respeito às regiões do Sul da Itália. Estudos realizados no início da década de 60 (apud SWANN, op. cit. p. 258) mostravam que, no ano da criação da CEE, em 1958, o PIB per capita da região mais rica da Europa dos Seis (a região de Hamburgo, na Alemanha) era cerca de sete vezes maior do que o da região mais pobre (a região da Calábria, no *Mezzogiorno* italiano). Todas as outras regiões do sul da Itália apresentavam níveis de desenvolvimento não muito distantes dos da Calábria. Algumas regiões do sul da França e partes da Valônia, da Bélgica de língua francesa, também registravam índices de desempenho abaixo da média de seus países. Não faltava razão, portanto, para que desde o início da fundação da Comunidade Europeia, não

houvesse sido também criado instrumento específico, de caráter comunitário, voltado para a correção de desigualdades regionais.

Além das razões mencionadas no início desta seção (a relativa homogeneidade das economias dos seis países fundadores e a crença de que a própria integração poderia ser capaz de eliminar as diferenças existentes) dois outros motivos importantes teriam contribuído para explicar o atraso da operação de uma política comunitária de desenvolvimento regional pela Comunidade Europeia: a falta de recursos e a ausência de vontade política. A Política Agrícola Comum consumia enormes recursos da Comunidade e a demanda por subsídios crescia rapidamente, pois os países membros não tardaram em alcançar a autossuficiência e logo passaram a gerar grandes excedentes de produção, o que exigia cada vez mais recursos para garantir preços e para a retirada dos excedentes do mercado. Dentro desse contexto, a criação de outro instrumento comunitário para lidar com a questão regional exigiria mais dispêndios financeiros da Comunidade ou a diminuição dos recursos destinados à agricultura. Como a PAC beneficiava as regiões mais ricas e os agricultores também mais ricos (inclusive os do norte da Itália), grupos de interesse poderosos foram sendo criados, bloqueando outras iniciativas que implicassem o compartilhamento de recursos com regiões mais pobres, que não tinham o mesmo poder de expressar as suas demandas em Bruxelas.

A falta de vontade política resultava claramente do fato de a Comunidade Econômica Europeia ter sido criação dos governos dos seis países fundadores e a não preocupação com a política comunitária para a esfera regional refletia os interesses dos principais países da Comunidade. Com efeito, nos dispositivos do Tratado original de Roma nos seus Artigos 92 a 94, estava explicitado que a tarefa de “promover o desenvolvimento harmonioso” entre os estados-membros e de “reduzir o atraso das regiões menos favorecidas” era atribuição principal, senão mesmo exclusiva, dos próprios governos nacionais (EUROPEAN COMMISSION, TREATY OF ROME, 1957).

Vale notar que após a Segunda Guerra e principalmente ao longo dos anos 60, políticas regionais tornaram-se prática comum em praticamente todos os países da Europa Ocidental. A Bélgica já tinha certa tradição com políticas regionais, em grande parte administradas por regulamentos próprios de suas duas áreas geográficas – as da Valônia e as das regiões Flamengas, embora sob a supervisão do governo central. Na Alemanha, os estados federais – os *Länders* – (criados pela Constituição de 1949), tinham a obrigação constitucional de administrar políticas de redução de desigualdades regionais. A França, embora Estado Unitário, também destinava recursos para as suas regiões menos desenvolvidas das áreas mediterrâneas. E a Itália, a partir de 1951, passou a adotar ousadas iniciativas de desenvolvimento regional, com a criação, neste ano, do Fundo para o

³ A fonte das informações sobre a distribuição dos dispêndios do orçamento da CEE é SWANN (1990, p. 68-69). Vale assinalar, ainda, que ao FEDER era destinado apenas 5,7% de todos os gastos da Comunidade, enquanto ao FSE cabia pouco menos de 5%.

⁴ Vários outros autores reiteravam essa característica da PAC, como KEATING (1995, p. 6). Outro autor, em importante livro recente sobre a História da Europa no Pós-Guerra, afirma que a PAC exerceu, desde as suas origens, e até dias recentes, o “efeito de exacerbar as distorções regionais que os Fundos de Coesão tinham a tarefa exatamente de eliminá-las” (JUDT, 2006, p. 531). O impacto agravador de disparidades regionais da PAC ainda era reconhecido no ano de 2004, quando da elaboração do Terceiro Relatório sobre Coesão Econômica e Social pela Comissão Europeia (EUROPEAN UNION, 2004).

Mezzogiorno (a *Cassa per Il Mezzogiorno*) (BACHTLER, 1997, p. 77-79).

É curioso assinalar que o Tratado de Roma, durante muitos anos, continha dispositivos, em muitos sentidos, até contrários aos interesses das regiões menos desenvolvidas. Desde longas datas, a maioria dos estados europeus adotava um conjunto muito amplo de medidas de assistência às suas regiões deprimidas ou mais atrasadas, através de arsenal de instrumentos financeiros, na forma de financiamentos a juros subsidiados para alguns setores e indústrias, incentivos fiscais, cessão gratuita de espaços para instalação de estabelecimentos fabris, subsídios para reconversão de áreas em declínio industrial, e várias outras formas de apoio aos setores produtivos, nas áreas rurais e urbanas. Os estados-membros da CEE, porém, estabeleceram regulamentos no Tratado de Fundação da Comunidade manifestando uma forte preocupação com essas intervenções públicas dos governos nacionais.

A Comissão Europeia – o braço executivo da Comunidade, e que tinha como missão cuidar mais dos interesses da integração e, portanto, da Europa como um todo, e não dos estados individuais – recebeu instruções claras do Conselho dos Ministros (o órgão que refletia os interesses dos governos nacionais) de fazer com que os estados-membros utilizassem com cautela muitos dos instrumentos de política regional há muito tempo já adotados. O argumento era o de que políticas nacionais (de assistência regional, social ou setorial) – as chamadas *state aids*, ou ajudas de estado – poderiam operar no sentido de distorcer a concorrência e propiciar vantagens artificiais que resultassem em aumento da capacidade competitiva de algumas áreas geográficas da Comunidade (ARMSTRONG, 1995, p. 34).

Com efeito, os arts. 90 a 92 do Tratado de Roma previam a possibilidade de intervenções de cada estado-membro em apenas duas circunstâncias, e mesmo assim com várias restrições: ajuda para finalidades de redução de pobreza em certos segmentos da sociedade (principalmente crianças e idosos) e para redução das desvantagens locais de certas áreas geográficas. Mas o Tratado especificava, de forma clara, que as ajudas de estado, no caso particular da assistência às regiões menos desenvolvidas, deveriam apenas compensar algumas desvantagens locais, mas cuidando-se de evitar que tais intervenções se transformassem em fonte de criação de vantagens competitivas injustas (*unfair competition*) em relação a outras áreas do país ou dos outros países membros, ou seja, em relação às mais ricas da Comunidade⁵.

⁵ É interessante assinalar que, ao longo do tempo, a posição da Comunidade Europeia em relação a políticas regionais passou a ser, em muitos sentidos, exatamente oposta à dos anos iniciais: a preocupação das políticas de intervenção não era mais a de que estas causassem “distorções de mercado”, mas que objetivassem aumentar a capacidade competitiva das regiões mais pobres, sob o argumento de que políticas territoriais operariam no sentido de “corrigir falhas do mercado”, e não de distorcer as forças do mercado, pois a estas passou a ser atribuída, por muitos analistas

O Art. 93 do Tratado de Roma estabelecia, por exemplo, que era atribuição da Comissão a constante vigilância sobre as ajudas de estado a setores em declínio ou a regiões menos desenvolvidas. Antes da criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, e mesmo após, a Comissão Europeia recebeu a incumbência de estabelecer limites (*ceilings*), ou tetos, para a transferência de recursos dos governos nacionais às suas regiões mais pobres – e isso acontecia para todos os seis países (e, depois, para os 9, a partir de 1975), valendo tais limites tanto para países como a França e o Reino Unido, como também para as regiões do sul italiano e a república da Irlanda (SWANN, op. cit. p. 141). Assim, ajudas dos Estados, a não ser em casos excepcionais, eram consideradas como “incompatíveis com o mercado comum” (EUROPEAN UNION, Summaries of Legislation, 2004).

Ao longo do tempo, porém, circunstâncias externas foram tornando as autoridades europeias mais lenientes com as “ajudas de estado”.

No final dos anos 60 e início dos 70, os mercados europeus foram invadidos por produtos japoneses, inicialmente, e, depois, também, pelos de vários países emergentes, sobretudo do Sudeste Asiático – os chamados NECs, ou países recém-exportadores (Newly Exporting Countries). O impacto sobre alguns setores industriais da Europa foi devastador. A Comissão Europeia tornou-se, então, mais permissiva em relação a intervenções dos governos nacionais, abrindo mais exceções às ajudas de estado a setores, indústrias ou regiões que estivessem sendo particularmente afetadas pela concorrência externa (externa à Europa, é bom frisar, já que o estímulo à concorrência dentro do espaço continental era uma bandeira ardorosamente defendida pelos governantes europeus).

A partir da segunda metade da década de 70, com os choques de oferta do petróleo, as economias europeias entraram em profunda crise. O desemprego e a inflação atingiram índices alarmantes e vários setores industriais, principalmente os intensivos em energia (como o siderúrgico) e os dependentes do petróleo (como a indústria química), passaram a enfrentar enormes dificuldades financeiras, com a redução das atividades e mesmo o fechamento de muitas instalações fabris. A Europa como um todo se tornou mais protecionista e, aos estados nacionais, coube o papel predominante de assistir as suas indústrias e as suas regiões afetadas pela conjuntura externa desfavorável.

Mas as ações individuais dos estados nacionais continuavam a ser uma fonte de preocupações para as autoridades da CEE. Esse cenário em que se tornavam quase incontroláveis as “ajudas de estado”, produziu um ambiente favorável à criação de uma forma de intervenção comunitária, para lidar com as ações isoladas dos estados-membros, principalmente aquelas

da Comissão Europeia, a responsabilidade, em última instância, exatamente pelas dificuldades de se alcançar o grande objetivo da coesão econômica e social entre as áreas mais ricas e as mais pobres da Comunidade.

que afetavam os interesses internos da Comunidade. As ajudas de estado a setores, indústrias e regiões, de forma indiscriminada, continuavam a ser um problema a merecer atenção particular dos órgãos comunitários, especialmente as “ajudas” que afetavam as condições de concorrência entre países e regiões – a grande preocupação da CEE na época, pois ainda estava distante a perseguição do objetivo da “coesão” e da solidariedade territorial, que veio lentamente a prevalecer a partir dos anos 90.

Na década de 70 os estados-membros começaram a perceber a necessidade da existência de algum mecanismo de coordenação de suas políticas internas, principalmente no que dizia respeito a políticas regionais. Já na década anterior, no ano de 1965, a Comissão Europeia tomou a primeira iniciativa, elaborando um documento mencionando especificamente a oportunidade de se criar uma política regional para a Comunidade. Deste trabalho resultou, porém, apenas a criação da Diretoria Geral para Política Regional, que se instalou no ano de 1968, embora sem provocar qualquer consequência prática. Mas em 1972, os chefes de Estado e de Governo da CEE, reunidos em Paris, acordaram em concluir que política regional era “um fator essencial para o fortalecimento da Comunidade” (EUROPEAN UNION, Inforegio Panorama, 2008).

A Reunião de Paris constituiu marco importante nas origens das políticas para mais uma área de atuação comunitária (até então concentradas no estímulo ao livre comércio, nos esquemas de proteção à agricultura e nos investimentos em transportes, através da CEE, e nos setores de energia atômica e do carvão e do aço, através das duas outras Comunidades – a Comunidade para a Energia Atômica, EURATOM, e a Comunidade para o Carvão e o Aço, CECA).

No início da década de 70 havia surgido um novo fato: a discussão sobre a primeira expansão da Comunidade. Na mencionada Cúpula de Paris foi decidido o ingresso de três novos membros – o Reino Unido, a Dinamarca e a República da Irlanda.

O primeiro alargamento da CEE trouxe a oportunidade para a realização de vários objetivos da Comunidade: a coordenação de medidas de política regional dos governos nacionais, para garantir a sua conformidade com o Tratado original de Roma (especialmente no que diz respeito às ajudas de estado); a criação de um fundo comunitário especificamente para o desenvolvimento regional; e uma série de progressivos movimentos na direção de uma política efetivamente comunitária no seu escopo.

Com a expansão da Comunidade Econômica Europeia, as disparidades regionais ficaram mais visíveis, já que a Itália deixou de ser praticamente o único país manifestamente destoante dentro da Comunidade. O ingresso do Reino Unido, da Dinamarca e da República da Irlanda, no ano de 1973, trouxe mais diversidade ao panorama das desigualdades regionais. Segundo estudos da Comissão Europeia, nos meados da década de 70, o PIB per

capita das regiões dinamarquesas variava entre 115 e 130 por cento da média da nova Europa dos Nove, enquanto várias regiões do Reino Unido e praticamente toda a Irlanda, apresentavam PIBs per capita entre 70 e 80% da média da comunidade expandida, e algumas registravam índices ainda mais baixos, conforme informações de SWANN (op. cit. p.259).

Assim, o sul italiano não era mais a única área geográfica relativamente empobrecida da Comunidade: juntavam-se, agora, ao *Mezzogiorno*, a maior parte da República da Irlanda e várias regiões do Reino Unido, como a Irlanda do Norte, Gales, partes da Escócia e o norte e o oeste da Inglaterra.

No início de 1975 entrou em operação o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER.

Vale ressaltar, que a ideia que foi se difundindo ao longo da primeira metade dos anos 70, era a de que a persistência de excessivas disparidades nas estruturas produtivas e nos níveis de renda dentro dos países europeus poderia tornar impossível o projeto da integração e que, por isso, a Comunidade deveria desenvolver papel mais ativo na promoção da convergência entre as suas regiões (VIESTI e PROTA, op. cit. p. 15).

A atuação do governo britânico foi decisiva para a criação do FEDER e por vários motivos: porque o Reino Unido (RU) já tinha uma longa tradição com políticas regionais (que remonta aos anos 20 e 30 do século passado⁶); pelas razões já apontadas, relativas ao fato de o RU ter um expressivo número de regiões necessitadas de assistência; e talvez, principalmente, porque este país buscava uma compensação financeira pelas inevitáveis perdas que adviriam da sua adesão à PAC – já que o país era um importador líquido de bens agrícolas e passaria a ser obrigado a trocar de fornecedores não europeus de alimentos e matérias primas agrícolas de baixo custo, por produtores menos eficientes do resto da Comunidade (VIESTI; PROTA, op. cit. p. 16; SWANN, op. cit. p. 259; GOMES, op. cit. p. 74; ARMSTRONG, op. cit. p. 35, e JUDT, op. cit. p. 530-532).

A criação do FEDER é considerada um marco histórico na atuação da Comunidade Europeia na esfera regional e constituiu, sem dúvida, o primeiro passo efetivamente dado pela CEE, voltado especificamente para combater as desigualdades regionais. Contudo, nos seus primeiros anos de operação, ficou claramente demonstrada a baixa prioridade que as autoridades europeias conferiam à problemática regional.

Várias propostas da Comissão, que provocariam maior impacto das políticas territoriais,

⁶ ARMSTRONG e TAYLOR (1993), na sua cronologia das intervenções regionais no Reino Unido, apresentada no Apêndice do livro desses autores, mostram que as primeiras políticas de caráter regional neste país datam de 1928, com o “*Industrial Transference Scheme and Juvenile Transfer Scheme*” e particularmente com o *Special Areas Development and Improvement Act*, de 1934, este último destinado à assistência do Governo Central para as regiões do Sul de Gales, da Escócia e das regiões inglesas do Nordeste e do Oeste de Cumberland (p. 363).

foram rejeitadas pelo Conselho de Ministros. Em primeiro lugar, o orçamento proposto pela Comissão para o triênio 1975-77, considerado já bastante modesto, foi reduzido pela metade⁷. O Conselho, ademais, não permitiu que a Comissão definisse os critérios de elegibilidade para a distribuição regional dos recursos do Fundo. Era o Conselho, e não a Comissão, que distribuiria os recursos, através de negociações com os estados-membros, mediante regime de quotas fixas⁸. Ademais, importante que tudo, foi decidido que os recursos do FEDER fossem simplesmente transferidos aos estados-membros, que os utilizariam de acordo com os seus próprios critérios e os distribuiriam para as áreas geográficas também escolhidas por cada país. Enfim, não caberia à Comissão qualquer papel na escolha de projetos, setores ou áreas geográficas nos quais deveriam ser investidos os recursos do Fundo (KEATING, 1995, p. 19; SWANN op. cit., p. 267; ARMSTRONG op. cit. p. 35-38).

Pode-se concluir, portanto, que nas suas origens, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER era comunitário (porque provinha do orçamento da CEE), mas a política regional não era.

3 A Evolução após o FEDER

Políticas regionais na Comunidade Europeia continuaram com reduzida prioridade durante a primeira década de vida do FEDER. Contudo, ao longo do tempo, pequenas, mas sucessivas mudanças iam sendo realizadas nas regras e na filosofia de operação do Fundo, no sentido de, progressivamente, inserir as políticas regionais dentro do contexto de outras iniciativas comunitárias.

Já no ano de 1979, ocorreu a primeira reforma do FEDER. A Comissão Europeia sempre pressionou o Conselho de Ministros para que parte dos recursos do Fundo fosse alocada de acordo com prioridades por ela definidas, e não exclusivamente pelos estados-membros, na forma até então vigentes, de quotas pré-determinadas e sem qualquer ingerência da Comissão. Na visão da Comissão Europeia, o seu envolvimento na concepção e no controle dos recursos do FEDER era o caminho para que a política regional se tornasse, de fato, política comunitária. A Comissão também pedia que mais recursos do orçamento da Comunidade

fossem crescentemente destinados a políticas regionais. Com efeito, os recursos para fins de desenvolvimento regional foram sendo aumentados a cada ano, mesmo que em ritmo lento, mas a primeira grande mudança no FEDER, embora com muita relutância dos estados-membros, foi a criação de um novo sistema de distribuição dos recursos: a partir do ano de 1979, uma parte do Fundo continuaria sendo alocado pelo regime de quotas, enquanto uma outra parte ficaria sob controle da Comissão.

As reformas de 1979 não se destacaram, é bom notar, pelo simples aumento dos recursos destinados ao FEDER. Na verdade, tais recursos, que respondiam por 4,8% do total do orçamento da CEE, no ano de início da operação do Fundo de Desenvolvimento Regional, evoluíram para apenas 6,1%, no ano de 1979 (SWANN, op. p. 268).

Em retrospecto, porém, a primeira mudança no FEDER continha as sementes para importantes transformações que viriam a ocorrer nos anos seguintes.

Essa semente foi exatamente a criação do novo sistema de distribuição dos recursos do Fundo. Mesmo para decepção da Comissão, que propunha gerir maior fração do Fundo, o Conselho de Ministros passou a destinar, a partir de 1979, 5% do FEDER para serem administrados de acordo com critérios próprios da Comissão (ou seja, mediante regras definidas por essa instituição da Comunidade e não mais por interesses estritamente dos estados nacionais).

Este novo sistema de redistribuição dos recursos do FEDER teve implicações simbólicas no início (em face do limitado volume destinado à gerência direta da Comissão), mas viria a dar origem a uma mudança radical na filosofia de atuação da Comunidade Europeia em relação a políticas regionais.

Os 5% à disposição da Comissão passaram a ser utilizados com base em novos critérios de elegibilidade, que não teriam de coincidir necessariamente com as áreas geográficas pré-determinadas pelos governos nacionais. Além do mais, e talvez mais relevante, tais recursos passariam a ser aplicados com uma nova lógica – a de programas de desenvolvimento, e não sob a estreita ótica de projetos isolados. É importante ressaltar que “programas”, na visão da Comissão, constituíam iniciativas cuidadosamente elaboradas, que envolviam a implementação integrada de projetos, em geral com duração de vários anos; um processo mais rigoroso de definição de prioridades na escolha de projetos a receber financiamentos do Fundo; e a criação de mecanismos de parceria e cooperação com os estados-membros. Adicionalmente, os programas deveriam focar, cada vez mais, as áreas mais carentes e o estímulo ao desenvolvimento endógeno, este último concebido com o objetivo de potencializar o aproveitamento dos recursos já existentes nas próprias regiões ou comunidades locais.

Em 1984, quando a Grécia já havia ingressado na CEE e se aguardava mais uma nova expansão da

⁷ Segundo VIESTI e PROTA, (2005), nos anos iniciais, a dotação orçamentária do FEDER era extremamente limitada e absolutamente insuficiente para provocar qualquer impacto sobre as desigualdades regionais dentro da Comunidade (p.16). De acordo com ARMSTRONG (1995) um valor de 856 milhões de unidades de conta foi alocado para o triênio 1975-77, e essa cifra equivalia a tão somente 540 milhões de Libras Esterlinas da época (p. 36).

⁸ Para o Orçamento do triênio 1975-77, o Conselho de Ministros estabeleceu as seguintes quotas: 40%, para a Itália; 28%, para o Reino Unido; 15%, para a França; 6,4%, para a Alemanha; 6% para a República da Irlanda, e pequenas frações para os demais países (ARMSTRONG, 1995, p. 36).

Comunidade, com a entrada da Espanha e de Portugal, outra mudança no FEDER foi realizada.

A nova mudança aprofundou a orientação da aplicação do Fundo nas linhas das alterações de 1979. O sistema de quotas não foi propriamente abolido – continuando a repartição do Fundo em duas seções, como antes, mas com uma significativa alteração: os recursos passaram a ser renomeados em duas categorias – financiamentos de projetos (*project assistance*) e financiamentos de programas (*programme assistance*), os primeiros ainda sob controle dos governos nacionais e os segundos sob o da Comissão.

Vários outros aspectos das mudanças ocorridas em 1984 merecem destaque. O primeiro foi a consagração do princípio da programação: mais recursos seriam destinados a essa modalidade de distribuição dos recursos do Fundo, que alcançaram perto de 12% do orçamento do FEDER em 1985, adotando-se o compromisso de que tal percentual passaria a crescer a cada ano, ao longo da década de 80. Dessa forma, fortalecia-se a tendência a uma crescente transferência de poderes dos estados-membros para as entidades comunitárias, através da Comissão. Uma segunda mudança relevante foi a adoção do princípio da concentração: os recursos do FEDER, antes aplicados de maneira dispersa em grande número de projetos e de locais, passariam a ser mais concentrados geograficamente, contemplando programas que privilegiassem as regiões mais necessitadas de ajuda.

Em suma, ocorria progressivamente processo de mudança nos critérios de aplicação dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e na natureza da intervenção comunitária no campo territorial. Entre a metade dos anos 70 e a dos anos 80, ganhava força um novo enfoque para o uso dos recursos, cada vez mais baseado no planejamento em médio prazo e na substituição progressiva do critério de financiamento de projetos individuais e isolados, por um sistema focado na coordenação integrada do FEDER com outros instrumentos de intervenção comunitária: o FEOGA Orientação, o Fundo Social Europeu, a CECA e o Banco Europeu de Investimentos.

Por outro lado, as mudanças de 1984 ainda compreendiam a incorporação ou o fortalecimento de três princípios basilares: a) o da parceria – a divisão de responsabilidades entre os vários níveis institucionais envolvidos na preparação e execução das políticas regionais; b) o co-financiamento dos projetos e programas – a obrigação de os estados-membros aportarem recursos aos projetos e programas financiados pelo FEDER, sem que isso implicasse qualquer redução dos dispêndios nacionais com assistência regional, e; c) o início de um processo de

avaliação das metas dos programas e dos resultados alcançados⁹.

Contudo, apesar dos progressos alcançados com a criação do FEDER, em 1975, e das mudanças ocorridas na operação e no gerenciamento deste fundo nos anos subseqüentes, foi no final dos anos 80 que ocorreu, de fato, a radical transformação na política de desenvolvimento regional na Comunidade Europeia.

4 As Grandes mudanças a partir da década de 1990

Até a primeira metade da década de 80 políticas regionais permaneciam quase inteiramente sob o controle dos estados nacionais, prevalecendo a prática do financiamento (por crédito ou a fundo perdido) a projetos pré-determinados pelos governos de cada país, com reduzido envolvimento, tanto das entidades europeias, quanto das instâncias subnacionais de poder. O planejamento das ações era realizado em bases anuais e essa prática se aplicava, não somente ao FEDER, mas também aos outros fundos da Comunidade que exerciam impactos territoriais, como o FSE e o FEOGA. Além do mais, todos esses instrumentos de política operavam de forma descoordenada, por não existir, ainda, mecanismo que promovesse a integração de tais instrumentos – fato que, reconhecidamente, reduzia a eficiência e a eficácia das políticas territoriais.

Vários fatos novos precipitaram as mudanças radicais que vieram a acontecer a partir de 1986, valendo destacar a Lei da Europa Única, o acesso da Grécia (já ocorrido em 1981), da Espanha e de Portugal e a adoção do programa do mercado único europeu. A Lei da Europa Única, de 1986, reconhecia, pela primeira vez, oficialmente, que política regional era uma “tarefa Comunitária”. No Art. 130a do *Single European Act*, a política regional e o objetivo da coesão econômica e social foram estabelecidos como parte da estrutura legislativa das instituições comunitárias (EDERVEEN et al., 2006, p. 35, e TONDL, 2001, p. 309). No ano de 1988, o Conselho Europeu tomou uma série de importantes decisões. Introduziu novos regulamentos objetivando a integração dos fundos existentes, que passaram a ser chamados de fundos estruturais; criou nova estrutura de planejamento, com horizonte de programação para cinco anos; e duplicou os recursos dos fundos estruturais para o primeiro período de programação

⁹ São várias as fontes de onde foram extraídas as informações sobre as origens e evolução do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional. Especial menção são os trabalhos de SWANN (1990), Jones e Keating (1995), GOMES (1997), Viesti e Protta (2005), Judt (2006), Ederveen et al. (2006) e diversos documentos publicados pelas Comunidades Europeias, como, por exemplo: EUROPEAN UNION, Summaries of Legislation (2004) e EUROPEAN UNION, Cohesion Reports (1996; 2001; 2004; 2007).

oficial, cobrindo o quinquênio de 1989 a 1993¹⁰. Os novos regulamentos do Conselho também introduziram alguns princípios fundamentais: o foco no uso dos recursos dos fundos estruturais nas regiões mais pobres, a prática da programação multianual, o estabelecimento de uma orientação estratégica para os investimentos e o envolvimento das regiões, dos governos locais e de diversas entidades civis, na concepção e na implementação das políticas regionais, sob a coordenação da Comissão (EUROPEAN UNION, Inforegio Panorama, 2008, p. 8).

As reformas na intervenção europeia foram precedidas de um intenso debate e de vários estudos técnicos, realizados diretamente pela Comissão ou por ela encomendados. Quatro desses estudos tiveram ampla repercussão¹¹. Todos eles procuravam mostrar, que havia na Europa uma área central, compreendendo o eixo Londres, Paris, Milão e Hamburgo, e outra área considerada periférica, e menos desenvolvida. Os autores desses estudos chegaram à conclusão de que, sem forte política regional, que operasse no sentido de contrabalançar a polarização exercida pela mencionada faixa do território europeu, a concentração de atividades econômicas no centro tenderia inevitavelmente a aumentar, a expensas da periferia (VIESTI; PROTA, op. cit. p. 18). Todos esses estudos defendiam enfaticamente as vantagens da iniciativa de formação de um mercado único, ou seja, a eliminação definitiva das muitas restrições ainda remanescentes à livre circulação de bens, de serviços, de capitais e de mão de obra dentro da Comunidade. Mas todos eles, também, compartilhavam o mesmo receio com relação aos impactos territoriais do mercado único. O relatório de Padoa-Schioppa, por exemplo, alertava para “os sérios riscos de agravamento dos desequilíbrios que resultariam da liberalização do mercado” e propunha que fossem “tomadas medidas adequadas para viabilizar os ajustamentos que as regiões e os países estruturalmente mais fracos teriam que sofrer” (EUROPEAN UNION, Inforegio Panorama, op. cit., p. 9).

O Relatório de Jaques Delors, que continha um pacote completo de propostas para a concretização das mudanças nas políticas europeias, foi amplamente

discutido pelo Conselho e suas propostas terminaram por ser adotadas no ano de 1988.

É importante assinalar que o primeiro passo para a implementação das novas mudanças foi a instituição de um sistema, desenvolvido pela própria Comunidade, para classificação das áreas elegíveis para distribuição dos recursos dos fundos estruturais. A partir de 1988 a CEE passou a adotar novo critério de divisão territorial, concebido pelo órgão oficial de produção de estatísticas da Comunidade Europeia, o EUROSTAT. O novo sistema – denominado de NUTS¹², ou Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas – classificava os países e regiões de acordo com o seu nível de desenvolvimento, levando em conta uma série de indicadores de desempenho econômico e social de cada unidade territorial. Com base nesse novo critério, a Comunidade não somente passou a dispor de base para criar o seu próprio banco de dados como, principalmente, veio a utilizar o novo sistema para associar países e regiões aos objetivos de política. A primeira classificação – NUTS O – compreendia todos os países da Comunidade. As classificações seguintes subdividiam cada país em unidades territoriais menores. Para a Europa dos 15, havia 77 regiões na categoria NUTS 1, 211 na NUTS 2 e 1.031 na NUTS 3. A partir desse novo mapa, a Comissão Europeia definia as unidades territoriais com atributos especiais, considerando os seus PIBs per capita, níveis de desemprego, deficiências na área de infraestrutura econômica e social e outros problemas estruturais e, com base nessas informações, eram feitos os cruzamentos entre os diversos objetivos de política e as áreas a serem assistidas através dos vários instrumentos de intervenção territorial.

As novas políticas passaram a vigorar a partir de 1989, estendendo-se, inicialmente, para um período operacional de cinco anos: o quinquênio 1989-1993.

A implementação dessas políticas consagrava alguns princípios fundamentais: a) *Concentração* em um limitado número de objetivos, focados nas regiões menos desenvolvidas; b) *Programação multianual* baseada em criteriosa seleção de projetos, em planejamento estratégico e avaliação de resultados; c) *Adicionalidade* para garantir que os estados membros não reduzissem os seus dispêndios com políticas regionais por conta dos recursos recebidos através dos fundos estruturais; e d) *Parceria* na concepção e na implementação dos programas financiados, envolvendo atores de vários níveis hierárquicos, como entidades da Comunidade, dos estados nacionais e sub-nacionais, incluindo também outros parceiros da sociedade civil.

Cinco objetivos prioritários foram estabelecidos para o mencionado período de programação: **Objetivo 1:** promoção do desenvolvimento e de ajustamentos estruturais de regiões mais atrasadas; **Objetivo 2:** conversão de regiões seriamente afetadas por problemas de declínio industrial; **Objetivo 3:** combate

¹⁰ Vale ressaltar que, segundo um relatório da Comissão Europeia de 1988, citado por VIESTI e PROTA, a dotação financeira, apenas para o FEDER, já havia aumentado em quase dez vezes, no período de 1975 a 1987, passando de 258 milhões para 2,53 bilhões de ECUS, e evoluindo de 4,8% para 9,1% do orçamento da Comunidade (VIESTI; PROTA, op. cit., p. 16).

¹¹ Dois desses estudos, realizados pela Comissão, foram os seguintes: “The White Paper Completing the Internal Market”, apresentado ao Conselho Europeu em reunião na cidade de Milão, no ano de 1985; e “Making a Success of the Single Act: a New Frontier for Europe”, de 1987, atribuído a Jacques Delors, o presidente da Comissão Europeia, durante o período 1985-1995. Dois outros estudos foram escritos por economistas italianos, ambos no mesmo ano: o relatório intitulado “Efficiency Stability and Equity: a Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community”, de Tomaso Padoa-Schioppa, publicado em Paris, em 1988; e outro com o título: “The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single European Market”, de Paolo Cecchini, publicado pela Editora Adelshot, em Londres, no ano de 1988.

¹² A sigla NUTS corresponde ao termo francês *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*.

ao desemprego de longa duração (mais de doze meses); **Objetivo 4:** facilitação do engajamento profissional dos jovens (com menos de 25 anos de idade); **Objetivo 5:** a) aceleração do ajustamento das estruturas agrícolas e b) promoção do desenvolvimento de áreas rurais¹³.

Os três fundos estruturais – o FEDER, o FSE e o FEOGA-Orientação – receberam substancial aumento na sua dotação anual de recursos: de 6,4 bilhões de ECUS, em 1988, para 20,6 bilhões em 1993, com sua participação no orçamento total da Comunidade passando de 16 para cerca de 31%.

A partir do período operacional de 1989-1993, as políticas regionais e de coesão passaram a vincular a distribuição de recursos dos três fundos aos cinco objetivos acima descritos, e a cada objetivo estava associado o fundo que deveria financiar os projetos e programas prioritários. Ademais, cada objetivo correspondia a um conjunto de problemas específicos que, por sua vez, estavam também associados a um conjunto pré-determinado de regiões em cada estado-membro.

No nível administrativo e institucional, também ocorreram mudanças radicais nos processos de implementação dos Fundos Estruturais. A partir de uma série de regulamentos, promulgados pelo Conselho de Ministros no ano de 1988 e da instituição da Estrutura de Apoio Comunitário (*Community Support Frameworks* – CFS), a ser obedecida pela Comissão, os estados-membros foram obrigados a elaborar planos regionais de desenvolvimento (PDRs) para os Objetivos 1, 2 e 5a (os que tinham natureza estritamente regional) e planos nacionais, para os Objetos 3, 4 e 5b (os de natureza setorial e que atendiam as áreas-problema dos países mais desenvolvidos).

Os procedimentos burocráticos a serem cumpridos por cada país tornaram-se extremamente complexos e consistiam, resumidamente, nas seguintes etapas: a) cada país membro devia elaborar um Plano de Desenvolvimento Regional - PDR, de acordo com os regulamentos do Conselho, e após consulta a todos os parceiros envolvidos (governos regionais, provinciais, municipais e representantes da sociedade civil); b) após a comprovação, pelos estados-membros, das exigências com relação ao princípio da adicionalidade, o PDR era submetido à Comissão, que elaborava, em colaboração com os países-membros, um Quadro Comunitário de Apoio – QCA, para as intervenções estruturais comunitárias; e c) o QCA era proposto pela Comissão, ao Conselho de Ministros, que o homologaria.

O PDR devia conter as definições dos eixos prioritários e os objetivos quantificados; as indicações dos usos dos recursos dos vários instrumentos de financiamento das entidades europeias, como o FEDER, o FSE, e o FEOGA-O; os valores a serem financiados com recursos do Banco Europeu de

Investimentos; os aportes de recursos dos governos nacional, regionais e locais; os investimentos das empresas estatais ou de economia mista; e a participação de financiamentos privados.

Por fim, eram definidas, também pelo Conselho, várias disposições regulatórias com respeito a monitoramento, avaliação, acompanhamento e controle de todas as intervenções comunitárias¹⁴.

Pouco antes do encerramento da programação para o período 1989-1993, novos e relevantes acontecimentos surgiram no cenário europeu. No ano de 1991, os países da Comunidade Europeia, ao assinarem um novo tratado em Maastricht, tomaram duas decisões importantes: promover outra expansão, incluindo três novos membros – a Áustria, a Suécia e a Finlândia; e aprofundar o processo de integração, transformando a Comunidade numa união monetária.

Do ponto de vista regional, a inclusão de três países ricos não traria novos problemas, no sentido de que essas nações não competiriam com as mais pobres pelos recursos dos fundos estruturais. Mas a transformação da Comunidade Europeia numa União Monetária trazia o potencial de alterar profundamente a natureza das relações entre os países-membros e, de modo muito especial, entre os economicamente mais avançados e os mais atrasados.

Se, em 1986, a decisão de formação do mercado único provocou enormes receios de agravamento nas disparidades regionais, a criação de uma união monetária veio cercada de preocupações muito maiores com relação aos seus impactos territoriais.

Com efeito, a literatura existente sobre uniões monetárias e a que surgiu durante, e após, a assinatura do Tratado de Maastricht, mostravam muitas vantagens do aprofundamento da integração, mas também os riscos que corriam os países e as regiões menos desenvolvidos, em termos das profundas mudanças estruturais que a estas últimas seriam impostas.

Estudos teóricos e empíricos enfatizavam que a integração, no contexto da União Monetária Europeia (UME), tenderia a fortalecer o poder competitivo do continente vis-à-vis outras áreas do mundo, mas tenderia também a provocar impactos territoriais diferenciados de larga magnitude. Concluía-se, de modo quase consensual, que a maior integração mudaria a geografia econômica da Europa de forma muito profunda, beneficiando, porém, alguns países mais do que outros e, dentro de cada país, favorecendo algumas regiões ainda mais do que outras, com possíveis resultados altamente danosos aos objetivos da convergência¹⁵.

¹⁴ Ver, especialmente, Armstrong (1995), European Commission (1993), European Union (1996) e European Union, Inforegio Panorama, 2008.

¹⁵ Dentre os muitos trabalhos que discutem amplamente os impactos territoriais do aprofundamento da integração europeia dentro do contexto da União Monetária, ver, especialmente, Boldrin e Canova (2001), Tondl (2001), Cuadrado-Roura e Parellada (2002), Barry (2003), Midelfart et al. (2003) e Viesti e Protta (2006).

¹³ Cf. EUROPEAN COMMISSION, 1993, p. 11.

O ponto em questão era que uma união monetária eliminava, quase que totalmente, a capacidade dos governos nacionais de usar políticas fiscais, monetárias e cambiais para a correção de desajustes internos de suas economias, provocados por choques assimétricos (ou seja, por impactos com repercussões territorialmente diferentes), aumentando, por consequência, o grau de volatilidade dessas economias.

Vários outros estudos assinalavam que, tanto o aprofundamento da integração, quanto a união monetária tenderiam a levar ao agravamento das tendências de polarização, fortalecendo ainda mais o desenvolvimento de relações do tipo centro-periferia dentro do espaço europeu. Krugman, por exemplo, argumentava que a concentração da produção depende essencialmente de externalidades geradas pela demanda (ou seja, pelo tamanho do mercado), que indústrias manufatureiras tendem a se localizar onde o mercado é maior, e que o mercado é maior onde as indústrias se localizam (KRUGMAN, 1991, p. 20). Pesquisas de MIDELFART et al. (op. cit.) mostravam, por sua vez, que os países mais ricos da Europa tendiam a se beneficiar mais que proporcionalmente das melhorias no acesso a mercados e a fontes de fornecedores, em decorrência dos investimentos em transportes e no aumento da liberalização intra-Europa, e que esse efeito tendia a aumentar ainda mais a atratividade de investimentos nas áreas já mais industrializadas (p. 858).

Diante dessas perspectivas, nada animadoras para a continuidade das políticas de convergência, ficava clara a percepção de que os países menos desenvolvidos da agora União Europeia teriam de realizar profundas mudanças estruturais, no âmbito de suas economias e mais amplas reformas na esfera administrativa e institucional, incluindo a introdução de mudanças na legislação trabalhista, no sentido de tornar o mercado de trabalho mais flexível, e a induzir a prática de melhorias no ambiente macroeconômico.

As autoridades da própria Comunidade Europeia reconheciam o novo cenário de dificuldades. O presidente da Comissão, Jacques Delors, em relatório apresentado ao Conselho de Ministros, fazia a seguinte declaração:

“A experiência histórica sugere que, na ausência de políticas compensatórias, o impacto de mais integração econômica sobre as regiões periféricas poderá ser negativo. [A redução] dos custos de transportes e as economias de escala tenderão a propiciar uma migração de atividades econômicas das regiões menos desenvolvidas, especialmente se estas estão localizadas na periferia da Comunidade, na direção das áreas mais ricas do centro. A união econômica e monetária deverá estimular e promover ajustamentos estruturais que possam ajudar as regiões

mais pobres a acompanhar o desenvolvimento das mais ricas”¹⁶.

Ao final do ano de 1993, em resposta aos desafios da criação da União Europeia, foi aprovada uma nova proposta pelo Conselho de Ministros que, embora não introduzindo reformas radicais em relação à programação anterior, continha algumas mudanças dignas de menção¹⁷, entre as quais merecem destaque: 1) a extensão do período de programação de 5 para 6 anos; 2) a oficialização, no Tratado da União, do conceito de Coesão Econômica e Social, introduzida, pela primeira vez, em um título específico do Tratado (o Título XVI do Tratado de Maastricht); 3) a duplicação dos recursos destinados aos fundos de desenvolvimento social e regional; 4) a associação dos fundos estruturais a políticas estruturais, enfatizando-se o conceito de coesão social; 5) a criação de mais um Fundo Estrutural, direcionado especificamente ao setor pesqueiro; 6) a instituição de um novo Fundo, o Fundo de Coesão Social, contemplando de forma mais explícita o compromisso da Comunidade com a dimensão social das políticas comunitárias; 7) a implementação de reformas na Política Agrícola Comum – PAC, com o objetivo de destinar mais recursos a políticas de desenvolvimento regional e de coesão social; 8) a criação do 6º Objetivo, em adição aos 5 pré-existentes, especificamente destinado à assistência às regiões remotas e de baixa densidade demográfica da Suécia e da Finlândia; 9) a introdução de mudanças no número de regiões elegíveis para recebimento dos recursos dos Fundos Estruturais, principalmente em relação aos Objetivos 1 e 2; 10) a adoção de novos regulamentos, simplificando procedimentos burocráticos e agilizando a liberação de recursos; 11) a introdução de regulamentos mais rigorosos para a utilização dos recursos, incluindo estudos de avaliação *ex-ante* dos impactos dos projetos a serem financiados ou co-financiados, e; 12) aumentos na exigência para a verificação do cumprimento do princípio da adicionalidade, ou seja, da comprovação dos recursos que deveriam ser aportados pelos governos nacionais, regionais e locais, como contrapartida aos recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Para o novo período de programação de 1994 a 1999, a Comunidade Europeia (CE) e, a partir de 1995, a União Europeia (UE), manteve e fortaleceu os princípios básicos adotados na grande mudança nos Fundos Estruturais, ocorrida no ano de 1988:

¹⁶ Relatório Delors, de 1989, comentado em Boldrin e Canova (2001), p. 219

¹⁷ É interessante assinalar que, para muitos analistas da evolução das políticas comunitárias na esfera regional, o ano de 1988 foi considerado o “Big Bang” das reformas estruturais na intervenção da Comunidade Europeia. A partir de então, muitas outras reformas foram empreendidas na gestão dos Fundos, principalmente no que diz respeito ao montante dos recursos destinados a finalidades de desenvolvimento regional, mas este ano continuou representando um marco fundamental nas reformas radicais que a intervenção comunitária sofreu, em todas as dimensões de sua atuação: a econômica, a social e a territorial.

concentração de esforços, parceria, programação e adicionalidade.

Com relação aos objetivos prioritários, os regulamentos da Comissão Europeia promoveram algumas revisões para a nova programação, tanto na natureza dos novos objetivos, quanto nos critérios de elegibilidade. Os novos objetivos estabelecidos foram os seguintes: **Objetivo 1:** promoção do desenvolvimento e de ajustamentos estruturais de regiões mais atrasadas; **Objetivo 2:** conversão de regiões seriamente afetadas por problemas de declínio industrial; **Objetivo 3:** combate ao desemprego de longa duração, facilitação da integração no mercado de trabalho dos jovens e das pessoas ameaçadas de exclusão e promoção de iguais oportunidades de emprego para homens e mulheres; **Objetivo 4:** facilitação da adaptação dos trabalhadores a mudanças industriais e a alterações nos sistemas de produção; **Objetivo 5:** promover o desenvolvimento rural através de: a) aceleração do ajustamento das estruturas agrícolas, no contexto da reforma da Política Agrícola Comum e da promoção da modernização e do ajustamento estrutural do setor pesqueiro; b) facilitação do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das áreas rurais;

Como pode ser observado, os Objetivos 1 e 2 não sofreram alteração. Os demais objetivos sofreram mudanças, embora não radicais, bastante expressivas na sua dimensão social.

O Objetivo 3, da Programação anterior, foi fundido com o Objetivo 4, sendo enriquecido com novas atribuições: a de promover a integração ao mercado não apenas de jovens mas também de segmentos da sociedade ameaçados de exclusão social e com um destaque especial para a absorção de mulheres pelo mercado de trabalho. O objetivo 4 foi completamente remodelado, refletindo as novas preocupações contidas nos regulamentos para o Fundo Social Europeu. O Objetivo 5, concebido com a perspectiva de aprofundar as reformas na Política Agrícola Comum, também, sofreu mudanças. O Objetivo 5a, além de fortalecer as atribuições anteriores, passou a incluir medidas para modernizar e reestruturar o setor pesqueiro. Ao Objetivo 5b foi acrescentada a tarefa de promover o ajustamento estrutural das áreas rurais.

Como novidade em relação aos objetivos prioritários, foi acrescentado, na nova Programação, um sexto objetivo, especificamente voltado para a ajuda às regiões de densidade extremamente baixa da Suécia e da Finlândia – dois dos três novos ingressantes na Comunidade (a vigorar a partir de 1 de janeiro de 1995).

Os critérios de elegibilidade para o recebimento de recursos vinculados ao Objetivo 1 não foram alterados (as regiões elegíveis continuavam sendo aquelas com PIB per capita inferior a 75% do PIB médio da Comunidade). Mas, ocorreram algumas mudanças no número de regiões enquadradas nesse Objetivo. Inicialmente, foi reconfirmada a inclusão de

todos os 5 Länder da antiga Alemanha Oriental, e mais o Leste de Berlin. Quando da elaboração da programação anterior, tais regiões não constavam da relação das regiões Objetivo 1, o que veio a acontecer no ano de 1990.

Outras inclusões foram as seguintes: na Bélgica, a Região de Hainaut; na França, os *arrondissements* de Valenciennes, Douai e Avesnes; na Holanda, a região de Flevoland; na Espanha, a da Cantabria; e no Reino Unido as regiões de Merseyside, Highlands e Islands Enterprise Area. Todas as regiões da República da Irlanda, de Portugal e da Grécia continuaram dentro do Objetivo 1. Esses três países, e mais a Espanha (embora várias de suas regiões registrassem PIB per capita acima dos 75% do da média da Comunidade), passaram a ser denominados de “Países de Coesão” (*Cohesion Countries*), e a esses 4 países e mais as regiões do *Mezzogiorno* italiano, era destinada a maior fração dos recursos dos Fundos Estruturais e do novo Fundo de Coesão.

Os recursos destinados aos Países de Coesão e às regiões do *Mezzogiorno* italiano, para o novo período de programação, aumentaram substancialmente: de 37 bilhões de ECUS, para 80 bilhões. Além desses recursos, mais 14,5 bilhões de ECUS foram destinados ao novo fundo criado, o Fundo de Coesão.

Mas, aspecto a ser especialmente destacado é o fato de que, nas novas diretrizes do Tratado de Maastricht, a União Europeia passaria a aumentar, de forma expressiva, o seu comprometimento com a oferta de bens públicos aos países periféricos. Dentro dessa nova linha de atuação, os fundos comunitários não mais se limitariam a investimentos em infraestrutura econômica (transportes e comunicações, por exemplo), mas se destinariam a promover gastos na esfera social, que provocassem impactos mais imediatos no bem-estar das populações desses países, de modo a reduzir a grande distância que ainda separava as regiões mais ricas das pobres. Assim, um volume crescente de recursos passou a ser destinado à educação em geral (priorizando-se a escolarização universal e o ensino básico), à infraestrutura de saúde e de saneamento, com ênfase no provimento de serviços fundamentais em áreas carentes de água tratada, esgotos sanitários e tratamento e coleta de resíduos, sólidos e líquidos¹⁸.

No nível administrativo e institucional poucas alterações ocorreram nos processos de implementação dos Fundos Estruturais, mas algumas merecem ser ressaltadas.

Os novos regulamentos da Comunidade para a Programação 1994-1999 mantinham o mesmo rigor com relação às exigências de aplicação dos recursos. Os estados-membros tinham de elaborar seus planos regionais ou nacionais de desenvolvimento, de conformidade com as diretrizes do Conselho, de modo a garantir a boa e correta utilização dos recursos. A

¹⁸ Ver, European Commission (1993, p. 48) e Tondl (op. cit. p. 310).

Comissão cuidava para que fossem cumpridos os critérios de adicionalidade, de transparência e de prestação de contas, e mais rigor foi introduzido na preparação dos planos e programas, exigindo-se quantificações de metas e processos de avaliação em três etapas: *ex-ante*, em processo e *ex-post*. No caso dos projetos mais importantes, eram também exigidos estudos prévios de viabilidade e de seus impactos posteriores em várias dimensões: na geração de renda e de emprego, no meio ambiente e com respeito aos resultados previstos e alcançados.

Ao mesmo tempo, porém, os novos regulamentos introduziram mais simplicidade e flexibilidade nos procedimentos de liberação dos recursos e, sobretudo, criaram mecanismos crescentes de apoio técnico aos países-membros e às suas regiões, em todas as fases do planejamento: desde a preparação de planos de desenvolvimento até os processos de avaliação.

Essa nova preocupação da Comunidade era iniciativa extremamente oportuna, na medida em que o rigor dos regulamentos exigia profundas mudanças nas estruturas administrativas e organizacionais dos países e regiões beneficiários dos recursos dos Fundos Estruturais. Ao longo do tempo, fato importante passou a ser percebido: as regiões mais necessitadas de ajuda eram as que estavam mais despreparadas para cumprir com as exigências da legislação comunitária. Os chamados países de coesão e as regiões do sul italiano revelavam maiores dificuldades para gastar os recursos à sua disposição, do que as mais ricas, por falta de capacidade técnica e por deficiências de natureza administrativa. A carência de recursos humanos para formular projetos e programas de desenvolvimento nos moldes exigidos pela Comissão, a ausência de familiaridade com as novas técnicas de planejamento territorial e a falta de coordenação entre as diversas instituições, em nível nacional e regional, envolvidas nas atividades de planejamento, constituíam sérios obstáculos para que as regiões mais pobres pudessem se beneficiar, plenamente, das transferências de recursos, tanto dos países mais ricos aos mais pobres, quanto das realizadas pelos próprios governos nacionais.

Esse círculo vicioso, no qual as regiões mais necessitadas de ajuda eram as que terminavam por receber menos recursos por incapacidade de gastá-los – um fato que se expressava na devolução a Bruxelas de valores expressivos do orçamento comunitário alocados a essas regiões – foi sendo aos poucos rompido na medida em que a Comissão Europeia passou a tomar iniciativas no sentido de contribuir para aumentar a capacitação técnica e administrativa dos países e regiões que exibiam sérias deficiências na esfera gerencial¹⁹.

¹⁹ Os trabalhos de Ginsborg (2006), de Viesti e Prota (2006) e de Cappelen et al. (2003) ressaltam, de modo especial, as dificuldades das regiões mais pobres de cumprirem as complexas exigências dos regulamentos de utilização dos Fundos Estruturais e, mais adiante, também do Fundo de Coesão.

Antes da finalização do período de programação 1994-1999, a Comunidade Europeia – agora já sob a denominação União Europeia – iniciou as discussões para as novas mudanças a serem introduzidas no período seguinte de programação.

Em reunião do Conselho de Ministros na cidade de Madri, em 1995, a Comissão foi chamada a apresentar amplo diagnóstico sobre o ambiente sócio-econômico e político da Europa e a apresentar as novas propostas a serem implementadas no início do novo milênio.

No ano de 1997 a Comissão apresenta suas propostas, em longo e detalhado documento intitulado: “*Agenda 2000 – para uma União mais forte e mais ampla*”²⁰.

A Agenda 2000 faz reflexões sobre uma nova visão do futuro da União Europeia, ressalta as perspectivas de desenvolvimento para a próxima década, destaca a necessidade de profundas reformas nas políticas econômicas, sociais, tecnológicas e institucionais e detalha as providências para a preparação em direção ao novo alargamento da União.

Durante os quase três anos que se seguiram à sua primeira divulgação e até a aprovação final das novas propostas, a Agenda 2000 foi submetida a um acalorado debate, envolvendo todos os governos nacionais e regionais e os mais diversos segmentos da sociedade civil. Muitos interesses estavam em jogo: as mudanças propostas afetavam, de formas diferentes, os interesses dos diferentes estados nacionais, sobretudo no que diz respeito às questões financeiras referentes aos países doadores de recursos e aos que deveriam se beneficiar de transferências líquidas dos estados mais ricos para os mais pobres.

O cenário de dificuldades que a Europa enfrentava nos anos 90 terminou por contribuir, porém, para o entendimento entre as nações europeias. Os estudos da Comissão apresentavam um amplo diagnóstico, ressaltando uma série de novos e difíceis desafios que os países do continente deveriam enfrentar e concluíam que, embora fosse importante o papel a ser desempenhado por cada estado-membro, um reforço a iniciativas coletivas e à solidariedade territorial tenderiam a produzir impactos mais conducentes à resolução dos muitos desafios que se colocavam à Europa no novo milênio e, de forma mais eficiente e

²⁰ A “*AGENDA 2000 – FOR A STRONGER AND WIDER UNION*”, é um documento elaborado pela Comissão Europeia, contendo cerca de 1300 páginas. Para este trabalho, serão utilizados vários documentos da própria Comissão, em versões mais resumidas, que apresentam as partes mais relevantes do mencionado documento, com destaque especial para as mudanças propostas e aceitas pelo Parlamento Europeu e pelos Chefes de Estado ou de Governo dos quinze países membros da União. Todos esses documentos estão disponíveis em publicações impressas e em versões *on-line* nos sites das Comunidades Europeias. Especialmente no que diz respeito a políticas regionais, o site a ser consultado é http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm (para documentos na língua inglesa). Ver, especialmente, European Commission: Europe Agenda 2000 (1999).

eficaz, do que a partir de atuações isoladas de cada país.

Na década de 90 praticamente toda a Europa passou a conviver com baixas taxas de crescimento e elevados níveis de desemprego. A comissão também destacava que a Europa estava ampliando, e não reduzindo, a sua defasagem tecnológica nos cenários mundiais, principalmente em relação aos Estados Unidos e ao Japão e até mesmo em confronto com muitos países emergentes. A intensificação da globalização, a aceleração do progresso técnico e o aumento crescente da competitividade em escala mundial eram enorme desafio também a enfrentar. A ampliação do setor de Serviços, e a diminuição da participação da indústria, tanto na formação do PIB, quanto na absorção do emprego, especialmente os “serviços modernos”, eram realidade em outros países do mundo desenvolvido (especialmente os Estados Unidos e o Japão), e essas mudanças estruturais demandavam atenção particular no desenho das políticas comunitárias. Por fim, o encerramento da guerra fria, o desenvolvimento de um mundo que se esperava cada vez mais unipolar, que parecia resultar da desagregação da União Soviética e o compromisso europeu com a recuperação das economias de seus vizinhos mais pobres, também contribuíram para a percepção de que cabia à Europa papel importante na ajuda dos desmembrados da antiga União Soviética, em seus processos de transição para economias democráticas e baseadas nos princípios de economias de mercado. O fortalecimento das políticas comunitárias terminou sendo visto como o melhor caminho para o enfrentamento de tantos e tão complexos desafios.

Em junho de 1997, pouco antes da apresentação da Agenda 2000, os chefes de estado e de Governo firmaram o Tratado de Amsterdam, estabelecendo quatro grandes objetivos: (i) redobrada preocupação com os elevados níveis de desemprego no continente e a garantia dos direitos dos cidadãos, como pontos focais da União Europeia; (ii) a eliminação dos últimos obstáculos à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, ao mesmo tempo reforçando a segurança das fronteiras nacionais; (iii) a promoção de medidas mais ousadas de modo a ensejar que a Europa passasse a exercer uma maior influência no cenário mundial; e (iv) um conjunto de novas medidas para tornar mais eficaz a arquitetura institucional da União e, ao mesmo tempo, prepará-la para o próximo alargamento.

A continuidade do aprofundamento da integração, com a criação do mercado único no final dos anos 80, a consolidação da União Monetária e a introdução da moeda única, nos primeiros anos da década de 2000, ainda constituíam motivo de preocupação com o processo de transição, esperando-se maiores dificuldades para os países e regiões menos desenvolvidos.

A Agenda 2000 se propunha a dar respostas aos novos e grandes desafios que a Europa teria de enfrentar no início do novo milênio. No ano de 1999, finalmente, em reunião do Conselho Europeu, em

Berlim, foram aprovadas as principais propostas da Agenda 2000.

A despeito de todas as discordâncias iniciais, os estados-membros acordaram em ressaltar que a coesão econômica e social deveria permanecer uma prioridade de política e que deveria aumentar ainda mais a solidariedade entre os países-membros, especialmente no que se referia à redução das diferenças de níveis de desenvolvimento e de bem-estar entre países e regiões.

A Agenda 2000 ampliou, mais uma vez, o período de programação, estendendo-o agora para sete anos, e passando a vigorar durante os anos de 2000 a 2006. Nenhuma alteração ocorreu no número dos Fundos Estruturais, sendo mantidos os mesmos instrumentos financeiros: o FEDER, o FSE, o FEOGA, seção Orientação, e o IFOP (Instrumento Financeiro para Orientação da Pesca). O Fundo de Coesão continuou a operar, voltado mais enfaticamente para a dimensão social das políticas estruturais.

Os sete objetivos da antiga programação foram reduzidos, como já acima mencionado, para apenas três. Os dois primeiros objetivos continuaram mantendo a sua natureza regional, enquanto o último, de caráter horizontal, passou a contemplar a formação de recursos humanos, através da educação, do treinamento e da preparação de mão de obra para as novas demandas do mercado de trabalho.

Os três objetivos da Agenda 2000, e suas principais características, são descritos a seguir.

– **Objetivo 1: promoção do desenvolvimento e de ajustamentos estruturais de regiões mais atrasadas.**

As regiões elegíveis sob o Objetivo 1 são as que apresentam os menores níveis de renda *per capita* (abaixo de 75% da média dos 15 países da União), os maiores índices de desemprego (acima de 60% da média da UE), as maiores carências em infraestrutura econômica e social e baixa produtividade de seus sistemas produtivos. Tais regiões, as únicas a receberem recursos dos quatro fundos estruturais, continuarão a gozar da mesma prioridade antes conferida nas programações anteriores. Regiões em nove países da Europa dos 15 estão enquadradas nesse objetivo. Agora, com a redução dos objetivos de sete para três, serão também elegíveis para receberem recursos dos fundos estruturais, além das regiões mais remotas da União, como os departamentos ultramarinos franceses, as ilhas dos Açores, da Madeira e das Canárias, as áreas com menor densidade demográfica da Finlândia e da Suécia. Dentro desse objetivo há ainda um programa especial contemplando a Irlanda do Norte.

Dois terços dos recursos dos Fundos Estruturais serão destinados às regiões Objetivo 1 e os programas e projetos a receberem financiamento ou co-financiamento deverão refletir a prioridades claramente

definidas. A Comissão recomenda que especial ênfase seja conferida ao aumento da competitividade dessas regiões, e que haja foco em projetos com grande potencial de criação de novos postos de trabalho. Investimentos em infraestrutura, em inovação, em pequenas e médias empresas e em formação de recursos humanos deverão ser as prioridades.

– **Objetivo 2: apoio à conversão econômica e social de áreas enfrentando dificuldades estruturais.**

Esse objetivo foi redefinido para contemplar maior diversidade de áreas que estavam passando por dificuldades estruturais: indústrias e serviços enfrentando necessidade de reestruturação, áreas rurais em declínio, zonas pesqueiras em crise e áreas urbanas necessitadas de revitalização. Algumas dessas áreas apresentavam elevadas taxas de desemprego, em decorrência de mudanças tecnológicas, outras registravam especiais problemas no oferecimento de oportunidades de emprego para as populações mais jovens, e outras ainda que estavam sofrendo intenso processo de despovoamento, sobretudo nas pequenas vilas e povoados mais remotos do meio rural.

Os projetos e programas recomendados para essas áreas deverão ser direcionados à diversificação produtiva, à recuperação do dinamismo econômico e à promoção de iniciativas que criem uma nova cultura mais propícia ao desenvolvimento do empreendedorismo. Investimentos em educação, em treinamento e em iniciativas para facilitar o acesso a novas tecnologias serão o foco dos novos programas, com ênfase especial nas pequenas e médias empresas.

– **Objetivo 3: apoio à adaptação e à modernização de políticas e sistemas de educação, de treinamento e de emprego.**

O novo Objetivo 3 enfatiza medidas voltadas para a promoção de recursos humanos, de modo a tornar a população mais qualificada para as exigências da “nova economia”, ou seja, a sociedade da informação e do conhecimento. Os programas e projetos deverão estar enquadrados na Nova Estratégia Europeia para o Emprego e nos Planos Nacionais de Ação para o Emprego, a serem elaborados pelos estados-membros.

A modernização dos mercados de trabalho e das políticas de emprego será o vetor central das mudanças a serem crescentemente perseguidas. Esforços serão concentrados no oferecimento de educação e treinamento permanentes e no aumento da participação, no mercado de trabalho, da população economicamente ativa, especialmente os jovens, as mulheres e os trabalhadores deslocados de seus empregos, por falta de capacitação para o atendimento das novas

oportunidades que estão sendo permanentemente criadas.

No que diz respeito aos recursos destinados às políticas estruturais e de coesão, o novo orçamento da União alocou um total de 213 bilhões de Euros para os 15 países que compunham a Comunidade no início da programação e 21,7 bilhões de Euros para os dez novos membros que ingressaram no ano de 2004²¹.

No plano institucional e administrativo, a implementação da programação para o período 2000-2006 exigiu estreitamento, ainda maior, da cooperação entre a Comissão e os estados-membros e o fortalecimento dos controles na área da execução financeira dos recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Cada estado-membro deverá continuar a elaborar detalhados planos regionais ou nacionais de desenvolvimento, incluindo: um diagnóstico de seus principais problemas; a identificação dos objetivos; a quantificação das metas; avaliações *ex-ante* e *ex-post* de impactos; a comprovação do cumprimento do princípio da adicionalidade; a indicação de usos dos recursos dos vários instrumentos de financiamento das entidades europeias e os aportes de recursos dos estados nacionais, das regiões e dos governos locais; os financiamentos do Banco Europeu de Investimentos, as parcerias público-privadas e qualquer outro tipo de recurso associado à execução financeira dos planos regionais.

Uma nova regra de disciplina na execução financeira passou a ser utilizada, sob a denominação “n+2”. Por essa regra, cada estado-membro se obrigava a comprovar, após período de dois anos, o efetivo dispêndio dos recursos transferidos ou alocados para os programas e projetos e, caso não ocorresse a comprovação, os recursos seriam perdidos e devolvidos a Bruxelas para outras destinações. Essa nova regra, que se propunha a reduzir o tempo de execução dos projetos e programas, produziu impacto positivo nas estruturas administrativas e gerenciais das regiões assistidas, na medida em que estas passavam a ser obrigadas a desenvolver mecanismos, mais ágeis e eficientes, de utilização dos recursos alocados nos orçamentos dos fundos europeus de desenvolvimento regional.

Outra novidade de caráter institucional, que vale mencionar, e também voltada para a melhoria na gestão dos recursos, foi a criação da reserva para “boa performance”. Um montante de aproximadamente 10% do orçamento dos fundos estruturais e de coesão foi destinado às regiões que comprovassem o bom uso dos recursos, mais agilidade na execução dos projetos e que apresentassem resultados além dos esperados, principalmente em termos de criação de empregos.

²¹ Os dez novos membros da União Europeia que ingressaram em 2004 e passaram a fazer parte da Agenda 2000 a partir desse ano, foram: Polônia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Chipre e Malta.

Concluídas mais duas fases de alargamento da Comunidade, com a inclusão de dez novos países em maio de 2004, e de mais dois (a Romênia e a Bulgária), a partir de janeiro de 2007, a União Europeia, agora compreendendo 27 estados-membros, e com população de 500 milhões de habitantes, ingressou em novo ciclo de mudanças, que culminaram com o início de mais um período de programação, a vigorar entre 2007 e 2013.

Tal como havia acontecido ao longo das três programações anteriores, a Comunidade Europeia, vários anos antes do encerramento da implementação da programação ainda em curso, a Agenda 2000, deu início a um conjunto de debates e discussões sobre as perspectivas e o futuro da nova Europa.

Assim, mais uma vez, a preparação de uma nova programação veio precedida de amplos estudos, incluindo diagnósticos das condições presentes e da evolução da economia europeia nos últimos anos, a identificação de novos problemas e novos desafios, avaliações detalhadas dos progressos alcançados durante a execução das programações anteriores e, por fim, as propostas para a programação a se iniciar no ano de 2007.

Esses estudos chamavam a atenção para outros graves problemas e novos desafios que a nova Europa dos 27 deveria enfrentar: i) a crescente pressão econômica da globalização, manifestada no acirramento da competitividade internacional; ii) o envelhecimento da população europeia, em decorrência da baixa taxa de natalidade; iii) a necessidade do desenvolvimento de novas fontes alternativas de energia, sobretudo as renováveis; iv) a questão das mudanças climáticas e a ameaça do aquecimento global; e v) a emergência de uma crescente polarização social, decorrente da absorção de novos imigrantes, tanto do próprio continente (especialmente das regiões da antiga Europa Oriental), quanto de diversos países em desenvolvimento.

Em agosto de 2006, o Conselho de Ministros, levando em conta as propostas da Comissão, a concordância do Parlamento, a opinião do Comitê Econômico e Social e do Comitê das Regiões, aprovou as novas diretrizes estratégicas para a União Europeia, relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, ao Fundo Social Europeu – FSE e ao Fundo de Coesão, estabelecendo a programação para o período 2007-2013 (EUROPEAN UNION, COUNCIL DECISION, 2006).

Com base nas considerações acima destacadas, o Conselho estabeleceu as novas prioridades para a Programação 2007-2013, introduzindo mudanças radicais na forma de enfrentamento dos problemas diagnosticados.

Três objetivos-síntese foram criados:

- Convergência;
- Competitividade Regional e Emprego, e;
- Cooperação Territorial Europeia.

A operacionalização desses objetivos passaria, agora, a ser realizada numa nova perspectiva, baseada no princípio do planejamento integrado.

A Decisão do Conselho da União, de 2006, que estabelece as novas diretrizes de política, assinala que os Fundos Estruturais e o de Coesão deverão contemplar todas as áreas do território europeu, mas enfatiza que as prioridades de investimento deverão variar para cada país e para cada região, em função de suas circunstâncias específicas e baseadas na identificação de suas maiores carências.

Ou seja, embora com variações no foco das prioridades, as novas diretrizes deverão ser aplicáveis, em princípio, a todos os estados-membros e a todas as regiões, de modo que todos os cidadãos da União, independentemente de sua localização geográfica, possam se beneficiar das iniciativas comunitárias em suas mais diversas dimensões: a econômica, a social, a tecnológica, a ambiental e a territorial.

No detalhamento das diretrizes acima descritas, para a realização dos objetivos prioritários da Programação para o período 2007-2013 (Convergência, Competitividade e Emprego e Cooperação Territorial), os novos regulamentos da União Europeia fizeram um destaque especial para outra dimensão da política regional, além das esferas econômica, social e ambiental.

Os novos regulamentos da União, para a programação em curso, introduzem uma seção específica sob o título “A Dimensão Territorial da Política de Coesão” (EUROPEAN UNION, COUNCIL DECISION, 2006, p. 14). Nessa seção, é estabelecido, de forma explícita, que “para a política de coesão a geografia importa” (Idem, p. 14). O significado dessa mensagem é chamar a atenção para o fato de que política regional deve ter um claro foco no território – no sentido de que as ações na área econômica, social, tecnológica e ambiental devem levar em conta as particularidades específicas de cada região – que diferem em história, cultura e condições institucionais.

A ideia central dos novos regulamentos é a de que a implementação de uma bem-sucedida política de coesão territorial requer a criação de mecanismos que garantam justo tratamento a todos os territórios, para que seja alcançado, de fato, maior equilíbrio espacial e desenvolvimento do tipo policêntrico, mediante a adoção de diversas iniciativas integradas: a criação ou o fortalecimento de “pólos secundários de crescimento”, uma ainda maior concentração de recursos nas áreas de menor nível de desenvolvimento, a promoção do acesso universal a todos os serviços que tenham implicação sobre o bem-estar (saúde, saneamento, educação, regeneração de áreas urbanas, diversificação produtiva e desenvolvimento rural, como alguns destaques). A cooperação inter-regional e transnacional, no que diz respeito a áreas necessitadas de melhor integração econômica e social e, portanto, mais coesão em relação a outros espaços territoriais da União Europeia, é considerada tema de estratégica importância.

No que diz respeito à implementação financeira da Programação 2007-2013, foi reduzido de 5 para 3 o número de instrumentos financeiros para a política de coesão: permaneceram dois fundos estruturais, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional – FEDER e o Fundo Europeu Social – FSE e foi mantido o Fundo de Coesão. O FEOGA, seção Orientação e o Instrumento Financeiro para a Pesca – IFOP transformaram-se no Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural – FEADR e no Fundo Europeu para a Pesca – FEP, mas agora tais instrumentos financeiros, a terem uma destinação específica, não são mais considerados como fundos estruturais.

Do total do Orçamento da União Europeia, da ordem de 1,025 trilhão de Euros, 347 bilhões foram destinados aos dois Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão e mais 70 bilhões aos novos fundos de desenvolvimento rural e ao fundo para a pesca. Ocorreu, na programação em curso, incremento de 50 bilhões de Euros, em relação à programação anterior. Os recursos, por outro lado, passaram a ter a sua alocação ainda mais concentrada nos países menos desenvolvidos da União, evoluindo a participação desses recursos de 56%, no ano de 1989, para 85%, na nova programação.

As regiões sob o Objetivo Convergência, em número de 100 (dentre as 268 regiões classificadas no novo Mapa da União Europeia dos 27 países), localizadas em 17 estados-membros, representam uma população de 186 milhões de habitantes. Ao Objetivo 2, referente a Competitividade e Emprego, são elegíveis 168 regiões, em 19 estados-membros, representando um total de 314 milhões de europeus. O Objetivo 3 (Cooperação Territorial Europeia), cobre uma área onde vivem 181 milhões de habitantes, que recebem apenas pequena fração dos recursos dos dois fundos estruturais e mais o da Coesão.

Esses dados mostram que, embora o princípio da concentração de recursos nas áreas mais pobres da União Europeia continue sendo rigorosamente cumprido, as políticas de coesão passaram a cobrir praticamente todo o continente, principalmente através de instrumentos que envolvem a cooperação inter-regional e a solidariedade territorial. Ou seja, de mecanismos que implicam a participação de praticamente todo o espaço europeu, nos esforços da realização dos objetivos comuns de fortalecimento da economia, da busca por maior competitividade, pela redução do desemprego e pela equalização dos níveis de bem-estar entre as regiões mais ricas e as mais pobres.

Uma inovação importante na área das iniciativas comunitárias merece menção especial. Três novos instrumentos foram criados para a programação 2007-2013, envolvendo a cooperação com instituições financeiras internacionais e as demais instituições europeias voltadas para o desenvolvimento regional e a

coesão: JEREMIE²² (para a promoção de pequenas e médias empresas e, com ênfase especial, na oferta de micro-crédito), JESSICA²³ (para o financiamento de iniciativas voltadas ao financiamento de projetos de desenvolvimento urbano) e JASPERS²⁴ (para assistência técnica às regiões menos desenvolvidas)²⁵.

No plano administrativo e institucional vale assinalar que foram mantidos, e até reforçados, os quatro princípios fundamentais que regem a aplicação dos recursos comunitários, desde a primeira grande reforma dos fundos estruturais, no ano de 1988: a concentração dos recursos focados nas regiões menos desenvolvidas; a programação multianual, agora com ênfase ainda maior no planejamento integrado e melhor coordenação dos vários instrumentos financeiros associados a políticas regionais e de coesão; maior rigor na aplicação do princípio da adicionalidade, exigindo-se efetiva participação dos estados-membros no apoio aos projetos e programas financiados com recursos comunitários, e; a parceria, aumentando-se ainda mais o envolvimento dos atores locais e regionais em todas as fases do planejamento e execução dos programas de desenvolvimento regional.

Por outro lado, algumas mudanças merecem ser mencionadas. Ocorreu, ao longo do tempo, enfraquecimento do papel da Comissão Europeia, na medida em foi se formando o consenso no sentido de melhor divisão de poderes e responsabilidades, na forma de um sistema de governança compartilhada pelos diversos níveis de governo, de instituições intergovernamentais e da sociedade civil – o sistema chamado de “*multi-level governance*”. Houve, simultaneamente, devolução de poderes aos governos nacionais, que passaram a exercer mais influência na definição das regras de elegibilidade (no sentido de que não era mais a Comissão que definia, sozinha, as regiões elegíveis classificadas por Objetivo). Também, o reconhecimento, dos países-membros, de que mais poder deveria ser conferido aos níveis regionais e locais, na definição das prioridades e na execução dos programas e projetos – ou seja, o fortalecimento do princípio da subsidiaridade (decisões tomadas o mais próximo possível dos próprios interessados ou beneficiários das políticas). O Conselho de Ministros (que representa os governos nacionais) passou, também, a exercer algumas funções, antes da competência da Comissão, tornando-se a entidade da Comunidade a definir, embora ainda com base nas sugestões da Comissão, todas as diretrizes que deveriam nortear as ações dos estados-membros, e

²² *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – JEREMIE, uma parceria com o Fundo Europeu de Investimentos.

²³ *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – JESSICA, um instrumento de cooperação entre a Comissão, o Banco Europeu de Investimentos, o Conselho do Banco de Desenvolvimento da Europa e outras instituições financeiras internacionais.

²⁴ *Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions* – JASPERS, uma nova parceria voltada para a assistência técnica, entre o Banco Europeu de Investimentos e Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

²⁵ Ver EUROPEAN UNION, *Summaries of Legislation*, 2006.

muitas dessas diretrizes perderam o seu caráter impositivo, tornando-se indicações a serem seguidas (voluntariamente) pelos estados nacionais. O Parlamento, o Comitê das Regiões, o Comitê Econômico e Social, as organizações civis, e até mesmo os representantes diretos de algumas regiões (como os estados alemães, as regiões autônomas da Espanha, a Escócia e o País de Gales, apenas para dar alguns exemplos), passaram a ter influência crescente nesse novo sistema de governança que veio a prevalecer nos dias atuais na União Europeia.

Todavia, ainda na programação em vigência, os estados-membros são obrigados a submeter à Comissão os seus planos e programas operacionais, de acordo com as diretrizes do Conselho Europeu; ainda cabe à Comissão elaborar a versão final da programação plurianual para cada governo, a ser submetida à aprovação pelo Conselho; e todos os recursos transferidos dos fundos estruturais e de coesão devem ser auditados por consultores independentes, para comprovação da correta utilização dos valores transferidos. Ou seja, mantêm-se as mesmas regras e o mesmo rigor relativos a controle, monitoramento, avaliação e fiscalização do uso dos recursos comunitários.

Esta seção conclui com a declaração da então presidente da Comissão Europeia, ao assinar o prefácio do mais recente Relatório sobre Coesão Econômica e Social:

Uma Nova Europa [...] não pode ser concretizada pela União, pelos estados-membros individualmente, ou pelas regiões atuando sozinhas. O sucesso econômico requer estreita colaboração entre todas essas entidades. A Europa não pode crescer sem regiões fortes e com crescimento elevado (EUROPEAN UNION, 2007, p. iv).

5 Conclusões: lições para o Brasil

As lições que podem ser extraídas da experiência europeia por um país como o Brasil são, sem qualquer dúvida, extremamente relevantes. Pela sua dimensão continental, o Brasil apresenta um quadro de diversidade não diferente da Europa que se integrou. Como no continente europeu, o Brasil é uma imensa área geográfica em constante estado de integração. Também como na Europa, regiões e até mesmo unidades da Federação, crescem provocando enormes impactos territoriais, gerando poderosas forças de aglomeração e de economias externas, nem sempre favoráveis à vasta periferia nacional. E assim como na União Europeia, operam no Brasil diversos fundos federais, alguns deles estabelecidos em dispositivos constitucionais, que transferem recursos especificamente para as regiões menos desenvolvidas do país.

A concepção de políticas regionais num país da dimensão do Brasil dever servir, como na Europa, ao

duplo propósito de maximização do crescimento nacional e, ao mesmo tempo, de promover a melhor integração das suas economias regionais, garantindo a minimização dos impactos negativos das forças polarizadoras que provocam a exclusão social e espacial, evitando-se a continuidade de um processo histórico que levou à criação de vários brasis – alguns relativamente ricos, outros muito pobres. Cabe, em suma, ao Brasil, conceber uma política nacional de coesão – econômica, política e social – que busque, como na Europa, a crescente inclusão de imensas frações de seu território e de suas populações, no processo do crescimento nacional.

As proposições apresentadas a seguir estão baseadas nas ricas lições extraídas de mais de 50 anos de políticas territoriais praticadas na União Europeia. Algumas preliminares são abaixo delineadas.

- a) Uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil deve ter como abrangência territorial todo o país e não somente suas regiões menos desenvolvidas. Embora a prioridade de políticas de caráter espacial deva, obviamente, focar as regiões mais carentes do país, problemas regionais ocorrem em todo o território nacional, já que manifestações de pobreza, de degradação urbana e ambiental, de carências em áreas da saúde, do saneamento, da educação, dos transportes públicos, da habitação, da segurança pública, e o desemprego, são fenômenos de abrangência nacional e têm, também, um forte conteúdo territorial;
- b) A capacitação do governo, em todas as suas instâncias – federal, estadual e municipal – em atividades de programação ou planejamento, é absolutamente imprescindível para fazer funcionar qualquer iniciativa séria de redução da pobreza e das desigualdades regionais;
- c) As transferências de recursos da União para suas unidades federativas não devem constituir, apenas, uma maior distribuição direta aos estados e municípios, sem se pensar em uma forma de fazer com que esses recursos reflitam suas verdadeiras prioridades e que sejam melhores gastos, na provisão mais eficiente de serviços públicos que a sociedade demanda;
- d) É um requisito indispensável que os Fundos Federais transferidos aos estados e regiões sejam acompanhados de claras diretrizes, regulamentos e outros mecanismos de controle, envolvendo a efetiva participação das unidades federadas e de seus municípios, na elaboração de projetos prioritários, no monitoramento de sua execução e na avaliação periódica dos seus resultados. Deve ser crescentemente exigida à coparticipação das entidades estaduais e municipais, mediante a contribuição de recursos próprios, com aportes adicionais de seus próprios orçamentos, no cofinanciamento de projetos e programas prioritários,

com o objetivo de se desenvolver a ideia de que todos os beneficiários das transferências são parceiros de um esforço nacional de redução da pobreza e das desigualdades regionais;

- e) Dentro da entidade de planejamento nacional deve ser criado um setor especialmente destinado ao apoio e à assistência técnica aos estados e municípios, para a identificação de prioridades, elaboração de programas e projetos e para a fiscalização conjunta da correta utilização dos recursos transferidos.

Além dessas preliminares, o Brasil, como no caso europeu, deveria criar um grande fundo nacional de desenvolvimento regional, ou vários fundos com destinações específicas, com o objetivo de remover os principais obstáculos que impedem o desenvolvimento endógeno da cada unidade territorial.

Os recursos desses fundos devem objetivar, essencialmente, o fortalecimento e a modernização da base econômica das regiões menos desenvolvidas, de modo a torná-las, ao longo do tempo, cada vez menos dependentes de assistência do governo central.

Ao mesmo tempo, as transferências deverão ser realizadas mediante rígidas condicionalidades, na forma da obediência às prioridades definidas pela entidade central de planejamento; da exigência, gradual, de aporte adicional de recursos da União aos projetos e programas financiados com dinheiro dos fundos de desenvolvimento regional; da obrigatoriedade do bom gerenciamento, da busca da eficiência no uso dos recursos; e da detalhada prestação de contas, pelos estados e municípios assistidos, dos valores transferidos pela União.

É absolutamente necessário que o País possa contar com uma base de informações estatísticas, tanto no que diz respeito à sua cobertura territorial, quanto à sua confiabilidade.

Neste âmbito, o Brasil já considerado como um dos países em desenvolvimento que dispõe de estatísticas econômicas e sociais de grande abrangência e confiabilidade. O IBGE, o IPEA e o Banco do Nordeste dispõem de dados em nível estadual, meso-regional, microrregional e até municipal, capazes de permitir, como na União Europeia, um mapeamento bastante completo dos indicadores das carências de praticamente todas as áreas do território nacional.

A partir desse mapeamento, a entidade responsável pelo planejamento das políticas de desenvolvimento regional deve definir os atributos mais relevantes de cada unidade territorial – como PIBs *per capita*, IDHs, níveis de desemprego, deficiências em infraestrutura econômica e social e outras carências estruturais – atribuindo-se, a cada unidade geográfica, objetivos e metas de política a serem alcançados. Dessa forma, como na União Europeia, a entidade de planejamento deve vincular a distribuição dos recursos dos fundos de

desenvolvimento regional a áreas específicas classificadas pelas suas carências básicas, direcionando os diversos instrumentos de política ao enfrentamento dos principais problemas existentes em cada conjunto homogêneo de áreas territoriais, em todo o espaço nacional.

Esse mapeamento, assim como sucede na União Europeia, levaria à definição mais precisa das áreas elegíveis para investimento dos fundos de desenvolvimento, facilitando a escolha de prioridades e possibilitando o uso mais racional dos recursos de tais fundos, na medida em estes passariam a ser focados em áreas geográficas e em segmentos econômicos e sociais que estarão cuidadosamente mapeados em função de suas maiores carências e necessidades.

A administração por programas (ou seja, o próprio planejamento) é essencial, para se definir a alocação dos fundos a serem transferidos, a partir da associação entre instrumentos de políticas e áreas-objetivos de intervenção. Com base neste critério, os recursos serão vinculados a projetos pré-avaliados pela sua relevância e impactos esperados, e as prioridades cuidadosamente definidas, em função das características específicas de cada unidade territorial.

Quatro requisitos são fundamentais para uma bem-sucedida política de transferências federais para finalidades de desenvolvimento regional: uma boa articulação entre a entidade nacional de planejamento e os governos dos estados e dos municípios; a assistência técnica necessária para capacitação das secretarias estaduais e municipais na definição de prioridades e para a elaboração de programas de projetos; o acompanhamento de todo o processo de programação pela entidade nacional de planejamento; e a auditoria de todos os recursos transferidos, por consultores independentes, para a comprovação da correta utilização dos valores transferidos, mediante rígidos critérios de monitoramento, controle, avaliação e fiscalização do uso dos recursos transferidos pela União.

Como conclusão final, a ideia central de uma nova política de desenvolvimento regional é a de que os mecanismos de promoção do crescimento e da convergência garantam um tratamento justo a todos os territórios. Que, em prazo razoável de tempo, seja efetivamente alcançado um melhor equilíbrio espacial e um desenvolvimento do tipo policêntrico. E que tal desenvolvimento possibilite à totalidade da população o acesso universal aos serviços básicos que tenham implicações sobre o bem-estar e o fortalecimento de uma tendência a uma maior equalização das condições materiais entre as áreas geográficas mais ricas e os outros espaços mais atrasados do território nacional.

6 Referências

ARMSTRONG, H. W. The Role and Evolution of European Community Regional Policy. In: JONES, B.

- KEATING, M. (Eds.). **The European Union and the Regions**. Oxford: Clarendon Press, 1995, p.23-62.
- ARMSTRONG, H. W.; TAYLOR, J. **Regional Economics and Policy**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- BACHTLER, J. New Dimensions of Regional Policy in Western Europe. In: KEATING, M.; LOUGHLIN, J.: **The Political Economy of Regionalism**. London: Frank Cass, 1997.
- BARRY, F. Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 5, 2003, p. 897-921. Oxford: Blackwell Publishing.
- BOLDRIN, M.; CANOVA, F. Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European regional policies. **Economic Policy**, abril 2001, p. 206-251.
- CAPPELEN, A. *et al*: The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 4, 2003, p. 621-644. Oxford: Blackwell Publishing.
- CECCHINI, P. **The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single European Market**. Adelshot, Londres, 1988.
- CUADRADO-ROURA, J. R.; PARELLADA, M. Regional Disparities and Regional Convergence Problems in the EMU: Introduction. In: Cuadrado-ROURA, J. R.; PARELLADA, M. (Eds.) **Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies**. (Coleção Advances in Spatial Science). [S.I]: Springer, 2002, p. 1-20.
- _____. (Eds.). **Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies**. (Coleção Advances in Spatial Science). [S.I]: Springer, 2002.
- EDERVEEN, S. et al. Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, v. 59, n. 1, 2006, p. 17-42. Oxford: Blackwell Publishing.
- EUROPEAN COMMISSION. TREATY OF ROME, 1957. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int>>. Acesso em 02 ago. 2008.
- _____. Community Structural Funds, 1994-99. **Revised Regulations and Comments**. Agosto, 1993.
- _____. Europe Agenda 2000 – Strengthening and widening the European Union. Final Version, Priority Publications Programme, Bruxelas, 1999.
- EUROPEAN COMMUNITIES. **1957-1988: The Origins of EU Cohesion and Regional Policy**, 2008. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_pt.htm. Acesso em 29 jul. 2008.
- EUROPEAN UNION. **First Report on Economic and Social Cohesion**, 1996. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_pt.htm>. Acesso em 29 jul. 2008.
- _____. Enlarging Solidarity, Uniting Europe. **Second Report on Economic and Social Cohesion**, 2001. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, janeiro, 2001.
- _____. A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. **Third report on economic and social cohesion**, 2004. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, fevereiro, 2004.
- _____. **Growing Regions, growing Europe: Fourth report on economic and social cohesion**. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, maio 2007.
- _____. Council Decision on 6 October 2006 on Community Guidelines on Cohesion. Bruxelas, 2006.
- _____. The Council of the European Union, Summaries of Legislation, Bruxelas, 2006.
- _____. **Inforegio Panorama**, n. 26, jun.2008: Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/en.pdf>. Acesso em 05 ago. 2008.
- GINSBORG, P. **Italy and its Discontents: Family, Civil Society, State**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- GOMES, G. M. **Desenvolvimento e políticas regionais na União Europeia**. Brasília: IPEA, 1997.
- JONES, B.; KEATING, M. (Eds.). **The European Union and the Regions**. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- JUDT, T. **Postwar: A History of Europe since 1945**. London: Penguin Books, 2006.
- KEATING, M.; LOUGHLIN, J. **The Political Economy of Regionalism**. London: Frank Cass, 1997.
- KEATING, M.; JONES, B. Nations, Regions, and Europe: The UK Experience. In: JONES, B.; KEATING, M. (Eds.). **The European Union and the Regions**. Oxford: Clarendon Press, 1995, p. 89-113.
- KRUGMAN, P. **Geography and Trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.
- MIDELFART-KNAVIRT, K. H. et al. Monetary Union and the Economic Geography of Europe. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 5, 2003, p. 847-868. Oxford: Blackwell Publishing.
- MIDELFART-KNAVIRT, K.H.; OVERMAN, H.G: Delocation and European Integration: is structural spending justified? **Economic Policy**, v. 35, p. 323-359.
- PADOA-SCHIOPPA T. et al. **Efficiency, Stability and Equity – a Strategy for the Evolution of the Evolution of the Economic System of the European Community**. Oxford University Press, England, 1987.

SWANN, D. **The Economics of the Common Market.** 6ª ed. Londres: Penguin Books, 1990

VIESTI, G.; PROTA, F. **Le Politiche Regionali dell'Unione Europea.** (Coleção Studi e Ricerche, 522). Bologna: il Mulino, 2005.

REN